

# **ETIKA DAN FILSAFAT PUBLIK**

**KRITIK DISKONTINUITAS POLITIK ADMINISTRASI  
DAN PEMBANGUNAN EKONOMI  
( KASUS DI KAWASAN PESISIR PEKALONGAN )**

## **T E S I S**

**Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan  
Guna Mencapai Derajat Sarjana S-2**

**Program Pascasarjana Universitas Diponegoro**

**Program Studi : Magister Ilmu Administrasi**

**Konsentrasi : Magister Administrasi Publik**



**Diajukan oleh :**

**HASTI NAHDIANA**

**D4E000027**

**Kepada**

**PROGRAM PASCASARJANA**

**UNIVERSITAS DIPONEGORO SEMARANG**

**2002**

**UPT-PUSTAK UNDIP**

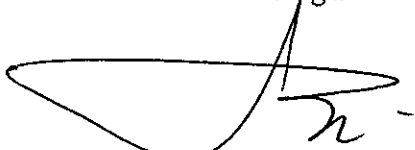
**LEMBAR PERSETUJUAN  
TESIS**

NAMA PENULIS : HASTI NAHDIANA  
NIM : D4E000027

Tesis ini telah disetujui untuk diujikan :

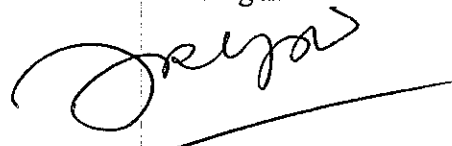
Tanggal : 3 oktober 2002

Pembimbing I



( Drs. Ali Mufiz, MPA. )

Pembimbing II



( Dr. Ari Pradhanawati, MS. )

<b>UPT-PUSTAK-UNDIP</b>	
No. Daft:	2071/T/MP/ci
Tgl.	13 okt 02

# **ETIKA DAN FILSAFAT PUBLIK**

## **KRITIK DISKONTINUITAS POLITIK ADMINISTRASI DAN PEMBANGUNAN EKONOMI**

**( KASUS DI KAWASAN PESISIR PEKALONGAN )**

Dipersiapkan dan disusun oleh

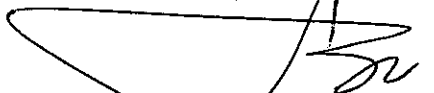
**HASTI NAHDIANA  
D4E000027**

Telah dipertahankan di depan tim penguji

Pada tanggal : 4 Desember 2002

Susunan Tim Penguji

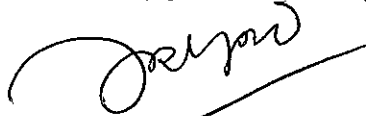
Ketua Penguji / Pembimbing I

  
**Drs. Ali Mufiz, MPA.**

Penguji I

  
**Drs. Yusmilarso, MA.**

Sekretaris Penguji / Pembimbing II

  
**Dr. Ari Pradhanawati, MS.**

Penguji II

  
**Dra. Dewi Rostyaningsih, Msi.**

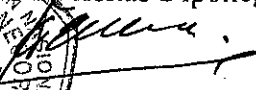
Tesis ini telah diterima sebagai salah satu persyaratan

Untuk memperoleh gelar magister Sain

Tanggal : 4 Desember 2002

Ketua Program Studi MAP  
Universitas Diponegoro



  
**Prof. Drs. Y. Warella, MPA., PhD.**  
**NIP. 130 227 811**

## PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi, juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka

Semarang, 09 September 2002



**Hasti Nahdiana**

## **ABSTRACT**

**The term institution understood with ethic and philosophical meanings, therefore, Ethic and Public of Philosophy to show proportioned and mediate the relations of public issues that privat or public institution – for example, a public policy in the north of beach Pekalongan city ( PANTURA ). Despite an empowered public policy in north of beach always government to support, although a public philosophy is also affected by culture and ethic about decision collect. Deeply, a local culture as local community to reduce at the religion and deinstitutionalization in contexts. This phenomenon existed such religious behavior and power myth tradition in mitos Pantai Utara. Ethic of Public to be continued politic of administration for economic development the coastal state among other things, economic behavioral and secular constituencies than doctrinaire theorist realize. Ethnograf to make possible for some antropologist to undertake independent and critical research so necessary to relation between theory and practice continue.**

**Keyword : Ethic and philosophy of public meanings, institutions, deinstitutionalization, privat and public, politic of administration, economic development, etnograf.**

## **ABSTRAKSI**

Istilah institusi yang dimaknai dalam pemahaman etika dan filsafat publik adalah institusi yang di jelaskan dalam proporsi dan hubungan antara publik dan privat di dalam isu-isu publik, contoh yang terjadi di kawasan pesisir Pantai Utara Pekalongan. Meskipun Pemerintah daerah telah melakukan usaha-usaha dalam meningkatkan sumber daya di kawasan pesisir Pekalongnan, akan tetapi hal penting yang perlu di perhatikan adalah masalah etika dan kultur yang hidup di kawasan tersebut, khususnya mitologi yang di percaya oleh sebagian besar pemakai kebijakan. Lebih jauh lagi beberapa perilaku komunitas budaya tersebut direduksi dari pemahaman tentang konteks deinstitutionalisasi agama. Yang keberadaannya terdapat di setiap mitos-mitos yang berkembang di pantai utara. Politik administrasi dalam etika publik tidak mengalami keterputusan antara perilaku ekonomi dalam teori-teori yang pada kenyataannya di latarbelakangi oleh pemahaman akan etika sekular dan pembangunan ekonomi di kawasan pesisir hendaknya mengalami keberlanjutan atas doktrin-doktrin ini. Hal ini hanya bisa dilakukan apabila menggunakan pendekatan etnografi, karena etnografi dapat mempermudah seorang peneliti melakukan penelitiannya secara independen melalui filsafat manusia atau teori-teori antropologi serta kritik antara teori dan praktisnya secara terus menerus tanpa adanya keterputusan hubungan.

**Kata Kunci :** Etika dan Filsafat Publik, Institusi, deinstitutionalisasi, publik dan privat, politik administrasi, pembangunan ekonomi, etnografi

## KATA PENGANTAR

Alhamdulillah dan puji syukur kepada Tuhan, rasa terimakasih yang tulus penulis sampaikan kepada seluruh civitas akademika STAIN Pekalongan yang telah memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada penulis untuk menyelesaikan Tesis ini. Tesis yang berjudul : **ETIKA DAN FILSAFAT PUBLIK, KRITIK DISKONTINUITAS POLITIK ADMINISTRASI DAN PEMBANGUNAN EKONOMI ( KASUS DI KAWASAN PESISIR PEKALONGAN )** adalah sebagian dari upaya membangun diskursus etika publik dengan paradigma filsafat publik yang semakin jauh ditinggalkan oleh beberapa teorisi maupun praktisi ilmu administrasi publik.

Tesis adalah sebagian kecil dari rangkaian bentuk perjalanan pendidikan, penelitian dan pengabdian masyarakat yang harus dikembangkan secara terpadu, dengan dukungan antara kritik dan saran yang membangun penulis berharap tesis ini akan memiliki kelengkapan yang dibutuhkan. Rasa terimakasih yang sedalam-dalam penulis sampaikan kepada Bapak Drs. Ali Mufiz, MPA dan Ibu Dr. Ari Pradhanawati, MS., atas semua bimbingan, kritik dan saran perbaikan dalam penulisan tesis ini. Ucapan terimakasih juga kami sampaikan kepada :

1. Magister Administrasi Publik (MAP) UNDIP Semarang, seluruh Dosen MAP yang banyak memberikan dukungan dan bantuan baik fasilitas materiil dalam pendidikan dan non materiil dalam penyelesaian di Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro

2. Kepada Prof. Y. Warella, MPA, Phd., selaku Direktur Magister Administrasi Publik
3. Kepada Dosen Penguji I. Bapak Drs. Yusmilarso, MA dan Penguji II Ibu Dra. Dewi Rostyaningsih, MSi
4. Kepada Drs. Hardi Warsono, MTP., selaku Dosen Wali.
5. Kepada Perpustakaan UNDIP Semarang, STAIN Pekalongan, Ignatius Yogyakarta serta para informan penelitian dalam beberapa wawancara yang tidak bisa penulis sebutkan satu per satu.
6. Terimakasih kepada CIDES di Jakarta dan HNSI di Pekalongan yang telah memberikan waktu cukup banyak kepada penulis untuk terus mengkaji.
7. Penghargaan yang tinggi kepada seluruh Staf Administrasi MAP UNDIP Semarang yang selalu membantu dengan penuh kebaikan dan keramahan.
8. Untuk orang-orang tercinta terutama ananda Haidar Revivally, belajarliah dari semangat dan penegasan sikap atas komitmen sosial - intelektual yang Ibu perjuangkan.
9. Beberapa komunitas diskusi, beberapa LSM dan advokasi nelayan di kawasan pesisir, khususnya beberapa lembaga baik visual (radio) maupun mass media, studi gender khususnya aktivis dan pemerhati kebijakan, terimakasih atas semua kesempatan yang diberikan kepada penulis dalam memberikan ceramah, seminar maupun diskusi untuk aksi sosialisasi.

Pekalongan ,09 September 2002



Hasti Nahdiana



## DAFTAR ISI

	Halaman
ABSTRAK	i
KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	v
DAFTAR GAMBAR	viii
DAFTAR TABEL	ix
DAFTAR LAMPIRAN	x
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Identifikasi dan Perumusan Masalah	25
C. Tujuan Penelitian	25
D. Kegunaan Penelitian	26
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b>	28
A. Etika Publik	28
B. Filsafat Publik	33
C. Konsep Agama dan Etika Publik dalam Pembangunan Ekonomi di Kawasan Pesisir	37
<b>BAB III METODE PENELITIAN</b>	52
A. Perspektif Pendekatan Penelitian	52
B. Fokus Penelitian	51
C. Lokasi Penelitian	52

D. Fenomena yang diamati	53
D.1. Fenomena Amatan	54
D.2. Definisi Konseptual	54
D.3. Definisi Operasional	56
E. Jenis dan Sumber Data	57
F. Instrumen Penelitian	58
G. Teknik Pengambilan Sampel	58
H. Teknik Pengumpulan Data	59
I. Teknik Analisa Data	60
<b>BAB IV ETIKA DAN FILSAFAT PUBLIK</b>	
<b>KRITIK DISKONTINUITAS POLITIK ADMINISTRASI</b>	
<b>DAN PEMBANGUNAN EKONOMI (KASUS DI KAWASAN</b>	
<b>PESISIR PEKALONGAN)</b>	62
A. Gambaran Umum Kawasan Pesisir Pekalongan	62
A.1. Urbanisasi Mitos – Mitos Pantai Utara	65
A.2. Mitos Kekuasaan Gender dan Distribusi Pembangunan	96
A.3. Etika Kebijakan Publik dalam Institusi Publik Di Desa Pesisir dan Kota Pesisir	108
B. Kebijakan Publik Melalui Pertimbangan Keputusan Keagamaan dan Dekonstruktif terhadap Dimensi Lembaga Keagamaan	121
B.1. NU dan Muhammadiyah dalam Perspektif Pengambilan Keputusan Politik dan Kebijakan Administrasi	125
B.1.1. NU dan Masjid	129
B.1.2. Muhammadiyah dan Pasar	140
C. Analisis Hasil Penelitian	146

D. Diskusi	161
D.1. Deinstitutionalisasi Publik dalam Kajian Antropologi Politik	169
D.2. Rekomendasi Etnologi Pembangunan di Pekalongan	175
<b>BAB V SIMPULAN dan SARAN</b>	180
A. Simpulan	180
B. Saran	182
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	
<b>LAMPIRAN</b>	

## DAFTAR GAMBAR

Gambar	Halaman
2.1. Kerangka Pemikiran	49
2.2. Kerangka Teori	51
4.1. Struktur Organisasi PT. Cides Persada Konsultan	115
4.2. Struktur NGOs CIDES	116
4.3. Kontinuitas dan Diskontinuitas Masjid	135
4.4. Kontinuitas dan Diskontinuitas TPI	142

## DAFTAR TABEL

Tabel	Halaman
2.1. Perbedaan Pembangunan Ekonomi Kapitalis dan Kerakyatan	45
4.1. Urbanisasi Mitos – Mitos Pantai Utara	67
4.2. Pertumbuhan Komunitas Nelayan dab Non Nelayan di Kawasan Pesisir Pekalongan	72
4.3. Potensi Pembangunan Kawasan Pesisir Kota dan Pesisir Desa	101
4.4. Kecenderungan NU dan Muhammadiyah untuk berpengaruh dalam proses pembuatan keputusan	129
4.5. Karakteristik NGOs dan Pelayanan Publik	155
4.6. Dimensi Kontras dalam Etika Publik	156
4.7. Hubungan Politik Administrasi dan Politik Birokrasi dalam Pembuatan Keputusan	168

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Peran institusi agama memiliki kontribusi dapat memutus kontinuitas hubungan antara politik dan mekanisme ekonomi di dalam kebijakan publik. Hal ini dapat dilihat secara filosofis apabila fungsi masjid (sebagai institusi agama) hanya sebagai bentuk institusi yang mapan dan memiliki pengaruh yang lebih besar untuk menghentikan semua aktivitas ekonomi apabila telah mendengar panggilan waktu sholat. Kemudian kontinuitas politik agama dan ekonomi ini bergeser bukan hanya pemisahan politik sebagai ruang publik dan perilaku ekonomi sebagai ruang privat. Akan tetapi lebih pada aspek agama sebagai kekuatan pendorong pertikaian dan konflik dari kebijakan pembangunan ekonomi karena proses institusionalisasi agama, yaitu adanya proses pembekuan berbagai norma dan nilai yang memiliki daya pengikat yang mempengaruhi keberpihakan aktor kebijakan dengan lembaga tersebut secara historis maupun kultural.

Tatanan sebuah kebijakan publik yang teratur adalah tatanan kebijakan umum yang sudah terdapat di dalam komunitas publik seperti komunitas yang hidup di kawasan pesisir Pekalongan, di mana telah diwujudkan dalam sinergi timbal balik antara kebutuhan masyarakat yang menerima kebijakan dengan pemerintah yang menjalankan aturan mainnya menjadi sebuah kesepakatan umum. Selama ini yang terjadi di kawasan

pesisir Pekalongan adalah adanya aplikasi etika kebijakan yang telah mencampur adukkan makna dan fungsi politik dengan administrasi menjadi politik administrasi. Maksudnya adalah dikotomi politik administrasi berimplikasi pada posisi politik yang lebih tinggi dari dalam birokrasi terfokus pada aspek manusia atau *anthropocentris* dan meninggalkan konsep deinstitutionalisme yang berkembang sebagai mekanisme konflik masyarakat yang ada di kawasan pesisir Pekalongan.

Publik ingin membebaskan diri dari unsur kelembagaan birokratis yang selama ini ada di tengah-tengah produk kebijakan ekonomi yang korup. Keterpisahan fungsi politik dengan administrasi tersebut memberi makna penekanan aspek politik administrasi dalam lembaga birokrasi, seperti politik birokrasi yang korup maupun perilaku patologis pembangunan. Keputusan publik-keputusan publik di dalam kebijakan publik memberi kesan tanggungjawab yang lebih besar dari lembaga birokrasi dari pada lembaga publik khususnya tanggungjawab pelaksanaan moral pembangunan (Henry, 1995: 34).

Moralitas publik diperlukan dalam horizon pengaturan publik sebab tanggungjawab moral dimiliki oleh nilai-nilai setiap manusia secara pribadi bukan institusi. Nilai-nilai itulah yang disepakati bersama sebagai pandangan hidup masyarakat pesisir dalam bentuk pemahaman publik secara mitis (*public a myth*). Dewey (1999:123) juga mengalami kebingungan ketika membuat sebuah konklusi tentang makna publik yang muncul dari hambatan pemahaman yang berasal dari pandangan sebuah

penemuan dan artikulasi yang berasal dari diri sendiri (*it self*) yang tidak terlepas dari kerangka pemikiran mitis. Sehingga pertanyaan Dewey selanjutnya adalah *is the public a myth ?*. Perubahan pola berfikir mitis kepada proses berfikir yang pragmatis tentang publik lebih di pengaruhi oleh periode transisi sosial-ekonomi yang menuangkan lemparan issu-issu publik sebagai alternatif yang cukup *crucial* dalam penyelesaian pemahaman yang konservatif tentang institusi.

Kekuasan birokrasi cenderung untuk menciptakan genderang baru di dalam mekanismenya, di mana publik mau tidak mau harus mengikuti iramanya. Pertama, melalui peraturan dan hukum-hukum normatifitas umum di dalam konvensi-konvensi yang sengaja dibuat untuk menjauhkan masyarakat dari kepentingan publik. Kedua, melalui proses kebijakan sekularistik pembangunan ekonomi yang berdimensi material kapitalistik.

Publik dapat mengalami pergeseran makna apabila format kebijakan publik sudah menjadi kepanjangan tangan institusi publik baik lembaga pemerintah maupun lembaga agama, dengan demikian definisi publikpun akan mengalami perubahan yang artinya juga mengalami diskontinuitas. Tujuan dari rekonstruksi dan pembaharuan publik sebagaimana pentingnya penelitian etika dan filsafat publik ini dilakukan, adalah untuk memperoleh kaidah-kaidah umum mengenai publik yang memiliki kedudukan lebih tinggi yang hanya didapat dalam filsafat maupun pemikiran yang konstruktif, tujuannya adalah menjawab bagaimana menciptakan masyarakat yang baik dengan politik kebijakan yang bertanggungjawab.



Kritik diskontinuitas dilakukan melalui refleksi kesepakatan mengenai makna etika publik yang dilatar belakangi oleh adanya perbedaan keinginan atau kebutuhan publik dengan keinginan dan kebutuhan pemerintah sebagai bagian dari historisitas manusia (sisi manusiawi) mengenai kebutuhan material, melalui perangkat kultur dan agama mereka yang sudah menjadi perilaku masyarakat Pekalongan. Pada tataran rasionalitas peran etika kewajiban (*deontologis*) tersebut di reduksi dari berbagai situasi yang melahirkan deinstitutionalisasi atau sebuah ketiadaan tatanan rasional dalam lembaga pemerintahan, sehingga publik mengkondisikan saluran-saluran birokratis guna melaksanakan pembangunan serta memobilisasi kebijakan hingga kepada *grassroot organizations*.

Etika kewajiban atau disebut juga dengan istilah *deontologi* menurut Sugiharto (2000:34) adalah aliran teologis dari etika yang memandang, bahwa suatu tindakan dipandang benar apabila tindakan itu terjadi sesuai dengan norma sosial yang berlaku. Di dalam tujuan hidup manusia kebenaran publik sangat sulit diidentifikasi apalagi yang menyangkut kepentingan politik. Ukuran-ukuran moralitas publik tersebut sebenarnya telah dicontohkan di dalam setiap ajaran agama manapun, bahkan akar dari moralitas publik adalah agama. Krisis ekonomi yang terjadi selama ini juga dilatarbelakangi oleh paradigma pembangunan ekonomi kapitalistik yang melahirkan kembali etika sekuler. Etika pembangunan kapitalis tersebut

dapat mengakibatkan monopoli kebijakan yang korup dan meninggalkan ekonomi kerakyatan.

Sebagai ilustrasi peran agama dalam pembentukan moral publik adalah sebagaimana wacana peran-peran agama pada lembaga masjid atau gereja di dalam fungsi kyai masjid maupun tokoh-tokoh karismatis lainnya. Peran Institusi keagamaan bergeser menjadi pembangunan persepsi moral yang tidak dapat digeneralisasikan ke dalam makna universalisme moral publik, seperti yang terdapat pada mekanisme pasar. Lembaga swadaya masyarakat-lembaga swadaya masyarakat di Pekalongan seperti CIDES, HNSI, NU maupun Muhamadiyah merupakan kelembagaan agama dengan latarbelakang dan tujuannya sendiri melalui kontribusinya terhadap pembangunan ekonomi di kawasan pesisir. Lembaga-lembaga tersebut merupakan lembaga publik di dalam masyarakat pesisir Pekalongan yang memiliki peran cukup besar, konteks peran-peran agama pada pembangunan ekonomi adalah konteks dekonstruksi institusi-institusi keagamaan yang sudah mapan ke dalam nilai-nilai universal moralitas agama itu sendiri (*common good*).

Kekuasaan untuk menciptakan garis kebijakan pembangunan ekonomi bukan terdapat pada sebuah lembaga, bukan yang diberikan langsung pada Tuhan (agama), bukan pula sebuah struktur hirarki sebuah institusi birokrasi serta bukan semacam daya yang terdapat pada beberapa orang melalui kemampuan menciptakan opini publik. Kekuasaan adalah generalisasi yang diberikan kepada situasi strategis dan rumit dalam

masyarakat tertentu pada masa lalu di dalam perilaku kesejarahannya (perilaku publik). Sebagaimana jaringan yang saling berhubungan maka kekuasaan akhirnya membentuk jaringan tebal disepanjang lembaga tanpa menempatkan diri secara tepat di dalam penyebaran titik-titik perlawanan yang melintasi stratifikasi sosial dan satuan-satuan individual.

Kekuasaan dapat menentukan bagaimana manajemen pembangunan ekonomi pesisir yang baik, bukan saja melibatkan kekuasaan individual atau kelompok yang terdapat di dalam pengendali kekuasaan, akan tetapi melibatkan konflik kelompok-kelompok lain yang terdapat di dalam komponen kultur masyarakat Pekalongan yang merupakan suatu komunitas yang rawan konflik politik, agama dan budaya. Ketiga kekuasaan tersebut merupakan kodifikasi strategis dari titik-titik perlawanan yang berasal dari kekuasaan lembaga publik meliputi lembaga politik, lembaga agama, dan kultur ekonomi yang dilembagakan. Reformasi dari tiga realitas kelembagaan tersebut dapat terjadi apabila pemaknaan publik dilandasi pada hubungan-hubungan kekuasaan di dalam komponen kelembagaan (Foucault, 2000:119). Kekuasaan publik menciptakan konstitusi generalis di dalam persepsi moral publik di mana terjadi proses akumulasi dalam diri individu maupun kelompok dalam sebuah kerangka pengetahuan atau yang disebut sebagai paradigma. Kekuasaan pengetahuan atau paradigma pembangunan tersebut akan menjadi etika moral, sebagai konsekwensi yang dipakai untuk menegakkan hukum moral di dalam kultur masyarakat tertentu. Seperti siapa yang

berhak atau siapa yang memperoleh hasil-hasil pembangunan, apa yang akan diperoleh dari proyek pembangunan ekonomi pesisir, bagaimana bentuk maupun model struktur dan infastruktur pembangunan begitu seterusnya.

EF. Schumacher (1980:234) mengungkapkan, bahwa organisasi-organisasi besar tidak hanya membutuhkan subsidi yang besar untuk memperoleh keuntungan. Akan tetapi juga membutuhkan terminologi moral tertentu guna mengimbangi faktor-faktor seperti realitas akan munculnya sentralisasi, pengawasan yang kurang serta dorongan atau *the principle of motivation* tertentu, karena biasanya organisasi yang besar akan berorientasi selayaknya industri-industri kapital yang selalu mencari keuntungan meskipun pada awalnya mereka adalah organisasi sosial.

Sebagai contoh dapat dilihat dalam kultur masyarakat Pekalongan yang sangat diyakini yaitu adanya pengaruh antara kekuasaan agama dengan perilaku ekonomi yang memunculkan pengaruh mencari keuntungan seperti dalam konsep-konsep ekonomi kapitalisme yaitu dengan munculnya asketisme moderen yang tidak dapat menghindari pengaruh kekuasaan. Perilaku keberagamaan tersebut dibawa oleh beberapa elit kekuasaan lokal seperti kyai masjid yang memiliki pengaruh pada perkembangan perilaku ekonomi. Perilaku institusi agama sebenarnya dapat berpotensi memutus maupun meneruskan kegiatan ekonomi beberapa penganutnya untuk kegiatan ekonomi seperti berdagang di sekitar masjid, sebab fungsi masjid tidak hanya sekedar sebagai tempat beribadah akan

tetapi di sekitar masjid bisa memungkinkan munculnya kegiatan ekonomi yang paling sederhana dan berkembang menjadi kelembagaan ekonomi yaitu pasar secara tradisional. Jadi dapat dikatakan di mana ada perilaku agama maka akan diikuti adanya proses dan perilaku ekonomi.

Relasi perilaku agama dan ekonomi di kawasan pesisir Pekalongan salah satunya terlihat pada tradisi dan budaya Syawalan. Syawalan adalah bulan di mana umat Islam di Pekalongan merayakan puncak hari Raya Lebaran di hari ketujuh bulan Syawal. Mereka berdatangan dari beberapa daerah dan menuju satu titik yaitu desa pesisir untuk melihat acara larungan atau menikmati kue lapis raksasa yang disebut dengan lapisan. Karena lapisan merupakan makanan yang disediakan untuk semua lapisan masyarakat di Pekalongan. Untuk sebagian masyarakat di kawasan kota pesisir tradisi Syawalan ini dipakai sebagai tempat hiburan dan berdagang.

Pelaku ekonomi bisa melepaskan diri dari dominasi perilaku ekonomi kapitalistik apabila mengikuti contoh fenomena masjid yang berada di Pekalongan khususnya di wilayah-wilayah desa pesisir, di mana pembangunan ekonomi bisa berlangsung dengan wajar dalam proses perdagangan yang berasal dari manfaat masjid bukan institusi masjidnya. Meskipun di sisi lain ada persepsi lain di mana pelaku ekonomi akan berhasil menjalankan usahanya apabila telah melakukan kolusi dengan pejabat publik, atau sebaliknya pejabat publik bisa lebih mudah memutuskan kebijakannya tanpa rasa takut lagi apabila telah memperoleh

legitimasi dari institusi agama maupun artikulasi tokoh maupun pemimpin agama.

Mitos lain yang berkembang di pesisir Pekalongan adalah kepercayaan masyarakat yang cukup besar terhadap fenomena irrasional dalam pengambilan keputusan yang spekulatif. Hal ini dapat diambil substansi perilaku dari mitos dan cerita-cerita masyarakat di kota Pekalongan, bahwa untuk memiliki investasi di Bank Gaib milik Dewi Lanjar yang banyak dipanggil oleh masyarakat Pekalongan dengan sebutan *Mbok Kaji* harus benar-benar dipakai untuk memperlancar kegiatan ekonomi. Salah satu persyaratan yang harus di penuhi adalah menjalankan rukun Islam yang ke lima yaitu harus menunaikan ibadah haji. Oleh karena itu banyak kebijakan-kebijakan daerah yang lebih mendelegasikan proyek-proyek pembangunan pesisir kepada Bank-Bank Gaib tadi daripada masyarakat di pesisirnya sendiri. Perilaku spekulatif ini juga terjadi pada fenomena hubungan kebijakan pembangunan ekonomi dengan kelembagaan agama yang dapat memunculkan diskontinuitas kebijakan pembangunan kawasan, seperti persoalan kultur pesisiran yang sinkretis dan abangan, ekonomi patrimonial dan seterusnya.

Etos dari budaya masyarakat pesisir Pekalongan digambarkan dalam perilaku manusianya dan interpretasi politik administrasi yang cocok untuk dibangun. Karena norma-norma yang dirancang dalam perencanaan sistem pembangunan tata ruang yang ada tidak bisa melindungi dan mencapai kebaikan umum bagi komunitas pemakai yang bersentuhan dengan

kebutuhan masyarakat pesisir. Untuk mengatasi dampak yang berkembang antara kepentingan publik dengan kepentingan privat, maka dibutuhkan etika kebijakan kawasan yang sama-sama disetujui dan berlaku bagi masyarakat Pekalongan itu sendiri. Pengaturan tersebut selanjutnya dibuat semacam kode etik bersama mengiringi penyusunan konvensi-konvensi hukum publik.

Interpretasi secara filosofis itu memang perlu dalam kultur kebijakan administrasi pesisir karena dua alasan praksis yaitu pertama, kebijakan pembangunan di daerah tidak berjalan apabila tidak didukung oleh sebagian besar masyarakat pemakainya, seperti kebijakan pembangunan di kawasan pesisir Pekalongan juga tidak berlangsung secara efektif apabila tidak diprioritaskan kepada masyarakat lokal itu sendiri yaitu masyarakat yang berada di kawasan pesisir Pekalongan, apalagi bertentangan dengan harkat dan martabat manusia sebagai unsur ekonomi, sosial, budaya dan agama. Sesuai dengan azas *detournement de pouvoir* dari sebuah pemerintahan yang baik maka dalam penyelenggaraan pembangunan seharusnya direncanakan melalui pertimbangan moral dan tidak sewenang-wenang, pembangunan yang tidak mengambil kaidah moral publik berarti pembangunan yang tidak beretika, bertentangan dengan makna *public* sebagai prinsip-prinsip yang *integrated* dari kebaikan sosial yang oleh Graham Wallas disebut pertama kali dengan istilah *The Great of Society*. Dalam melaksanakan perencanaan pembangunan yang bergantung pada filsafat hidup masyarakat atau filsafat publik, dengan kata lain

menurut Syafi'i (1996:284). bahwa fungsi pemerintah adalah menjalankan peraturan yang sesuai dengan keinginan masyarakat atau publik yang diaturnya.

Kedua, etika publik di kawasan pesisir Pekalongan juga memperlihatkan kelaziman hubungan antropologis antara hakekat perdagangan yang berhubungan dengan uang atau keuntungan dan akulturasi budaya dalam kelembagaan agama yang merubah tatanan kehidupan perekonomian masyarakatnya. Dilihat dari simbol pertemuan antara mitos yang berasal dari pesisir ke perilaku ekonomi dan perilaku agama, maka etika publik merupakan totalitas kegiatan yang memperlihatkan adanya konsep-konsep seperti administrasi kota maupun administrasi desa pesisir. Konsep-konsep tersebut ada pada detail konsep tata ruang yang terdapat di dalam realitas geografis kawasan kota Pekalongan seperti simbol-simbol benteng atau gerbang, sebagai batas kekuasaan maupun batas wilayah kawasan, alun-alun simbol wahana atau tempat niaga dan pertukaran uang, pendapa simbol pusat administrasi dan di depan alun-alun terdapat Masjid atau Kauman yaitu kekuasaan wilayah keagamaan dan bentuk-bentuk asosiasi lain yang saling berhubungan seperti Gereja, Pura dan seterusnya. Simbol-simbol tersebut juga terdapat pada kondisi kekuasaan administrasi pantai utara, khususnya di wilayah pantai pesisir Pekalongan. Otoritas kekuasaan administrasi pesisir dibuktikan dengan adanya keterkaitan antara kepercayaan masyarakat Pekalongan tentang batas wilayah kekuasaan laut Pantura oleh Nyi Dewi



Lanjar yang dimulai dari gerbang masuk atau pintu masuk yaitu daerah Slamanan dan pintu keluar sebagai batas wilayah kekuasaan kawasan pesisir yaitu di perempatan Jalan Gajah Mada ke Jalan Merdeka (belakang pasar raya Sri Ratu Pekalongan).

Beberapa penghuni kota dipersamakan dengan dunia kosmopolitan sedangkan pelabuhan dihubungkan dengan pasar (TPI) yang mengakomodasikan relasi pemerintahan kota (kota praja) dengan desa pesisir. Secara Antropologis keberadaan tersebut tidak bisa memisahkan diri dari pribadi-pribadi dan lembaga-lembaga masyarakat yang lebih besar lagi. Ketika terjadi relasi kelas antara pribadi dan lembaga maka simbol madina atau pusat administrasi tidak lagi berada di pusat kota tapi di titik-titik lain yang lebih kecil seperti pasar (TPI). Proses perdagangan maupun proses ekonomipun bisa terjadi dalam interaksi pengalaman keagamaan yang berhubungan dengan kekuatan sosial tertentu .

Teori tentang relitas kelompok menyebutkan, bahwa komunitas merupakan kelompok yang memiliki situasi sama dalam kepentingan organisasi maupun sarana-sarana produksi (Marxisme: tentang teori kelas). Masyarakat yang hidup di kawasan pesisir terdiri dari berbagai macam kelompok dan kelas diwujudkan ke dalam perbedaan tingkat kesempatan dan kontribusinya di dalam membuat keputusan. Hal ini akan berpengaruh juga kepada tingkat kesejahteraan yang sangat tajam antara kelompok Nahkoda, Juru mudi dan Anak buah kapal. Kesempatan juga berhubungan dengan posisi yang akan menentukan garis kebijakan (bagi hasil) dan

administrasi perkapalan. Sedangkan pengaruh yang berkaitan dengan otoritas kekuasaan dari perilaku identitas, muncul dari simbol-simbol mitos yang tumbuh dan dipercaya oleh sebagian besar masyarakat pesisir sejak dahulu kala. Tidak heran kalau dongeng-dongeng seperti adanya penguasa pantai utara dan selatan juga dapat menciptakan ketakutan sosial yang terakumulasi ke dalam kawasan-kawasan kekuasaan rasional.

Identitas perempuan juga dipakai dalam konsep Nyi Roro Kidul dan Dewi Lanjar yang secara tidak langsung berhubungan dengan kekuasaan berdimensi gender. Di negara Cina, penguasa laut digambarkan sebagai perempuan yang berparas cantik dikawal oleh dewa mata seribu dan telinga seribu. Di Persia dewa-dewa laut atau *Angel* juga banyak memakai simbol feminim dari pada maskulin, tetapi mengapa justru implementasi pembangunan di kawasan pesisir Pekalongan komposisi pembangunan ekonominya lebih kepada bias gender ?. Contoh pada proyek Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir (PEMP 2001) yang banyak dialokasikan kepada pembelian kapal-kapal besar dari pada ibu-ibu bakul di TPI dan sekali lagi ekonomi selalu diidentikkan dengan fasilitas fisik dan monopoli pengadaan barang yang bernuansa praktek-praktek monopoli kapitalistik bukan kepada peningkatan pemberdayaan pelaku-pelaku ekonomi kerakyatan.

Konsep kota dan desa memang berbeda ketika meneliti konsep pesisir, lepas dari karakteristik perbedaan kultur dan struktur yang ada,

maka dibedakan empat realitas simbol sosial dalam memahami kawasan pesisir yaitu :

**Pintu Gerbang** atau benteng sebagai batas yang mencakup wilayah kawasan pesisir dan kekuasaan perdagangan bahkan asosiasi budaya dan kehidupan keagamaan yang berbeda dengan otonomi kota. Untuk wilayah laut dan pesisir bisa saja tidak memiliki aturan tertentu sebab kawasan ini bisa berada pada bagian yang tidak jauh dari administrasi kota. Di sepanjang bentangan pantai banyak juga terdapat pelabuhan-pelabuhan kecil dan dua pelabuhan cukup produktif di mana lengkap dengan sarana dan prasarana pelelangan ikan (TPI) yaitu pelabuhan Pantai Sari yang berada di wilayah pemerintahan kota dan pelabuhan Wonokerto yang berada pada kecamatan Wiradesa, merupakan batas administratif yang membatasi wilayah pesisir kota dan desa pesisir di Pekalongan.

Siklus perekonomian rakyat hidup dan berkembang terus menerus sejalan dengan kehidupan perekonomian masyarakat nelayan yang tumbuh mengikuti kultur administrasi yang berubah setiap waktu dari pola-pola tradisional menjadi moderen sebagaimana pasar. Akibat adanya kegiatan yang sistematis ini maka masyarakat pesisir sulit dibedakan populasinya dengan kelompok pendatang.

Sedangkan di kota pemaknaan benteng begitu kongkrit dari sisi otoritas geografisnya. Benteng di manapun adalah simbol kekuasaan dan pertahanan baik secara ideologis maupun empiris menyimpan peradaban manusia yang terefleksikan ke dalam kultur ideologisnya. Hancurnya

tembok Berlin misalnya digambarkan sebagai runtuhnya kekuatan kapitalisme melawan sosialisme. Fungsi benteng juga diartikan sebagai fungsi hubungan antara kekuatan-kekuatan fisik dengan metafisis dalam identitas *de-personalisasi* nilai-nilai tradisi.

**Pasar** adalah relasi sosial dan transaksi yang menyerupai struktur pasar itu sendiri yang secara kompleks menjadi perilaku informasi dan administrasi yang dinamis. Pasar tidak hanya mewujudkan kerumunan budaya tukar menukar, akan tetapi lebih sistematis pasar merupakan institusi yang dapat mengelola perencanaan administrasi beserta pengendaliannya sendiri secara spontan. Relasi antara pasar dan masjid sangat dekat khususnya di Jawa, sebab antara masjid dan pasar berada di dalam tata ruang atau lingkungan yang sama. Bahkan masjid-masjid di Pekalongan seperti Krapyak, Kauman, Wonoyoso, maupun masjid makam di Sapuro memiliki fenomena yang hampir sama yaitu munculnya komunitas pedagang kecil yang memakai masjid atau *moment-moment* yang terjadi di sekitar masjid menjadi bentuk kegiatan ekonomi seperti perdagangan atau pasar.

Masyarakat di kawasan pesisir juga melakukan proses di mana pasar (TPI) menjadi pusat administrasinya. Lima pihak yang dapat terlibat langsung dalam hal ini adalah nelayan buruh, nelayan juragan, tengkulak, pedagang ikan grosiran, pedagang ikan eceran yang kebanyakan dilakukan oleh alang-alang. Alang-alang adalah fenomena kelas dari masyarakat nelayan di tingkat pinggiran di mana sebagian besar adalah didominasi oleh

anak-anak kecil yang memungut ikan-ikan yang berceceran di sepanjang lokasi pelelangan ikan atau di sekitar kapal yang bongkar muatan..

**Istana**, sebagai simbol institusi atau kekuasaan dan pusat administrasi. Potensi pasar sebagai pusat perekonomian maka laut itulah pusat administrasi atau istana yang bebas, laut tidak hanya menyimpan harta karun yang melimpah tetapi juga kekuatan magi di seputar mitologi pesisiran. Kekuasaan laut berada pada mitos-mitos dan kepercayaan sosial masyarakat pesisirnya. Kekuasaan tersebut juga membias atau disebut sebagai urbanisasi mitos-mitos pantai utara hingga kepada perilaku ekonomi kawasan kota dan desa pesisir Pekalongan, maka kultur istana di kawasan pesisirpun sarat dengan emik dan etik yang simbolik.

Menurut Mallinowski (1926:23) pertentangan simbol-sibol dituangkan dalam pernyataan yang berbeda dengan penjelasan rasional kecuali melalui imajinasi dari sebuah kepercayaan tertentu yang pragmatis dan penuh dengan kearifan moral. Simbol merupakan obyek-obyek budaya yang berperan dalam memberikan makna bagi tindakan-tindakan dengan cara mengklasifikasikannya melalui kategori-kategori perilaku sosial yang mencakup tindakan-tindakan maupun nilai-nilai serta norma-norma tatanan umum tertentu.

Meskipun pusat-pusat administrasi kawasan pesisir Pekalongan tidak juga mengesampingkan adanya konvensi rasional yang sudah ada, akan tetapi mitos atau kekuatan supranatural menjadi dongeng rakyat di sekitar kawasan tersebut dan memiliki pluralitas administrasi yang khas sebagai

bahasa simbol yang dikelola oleh komunitas di kawasan pesisir itu sendiri. Karena mitos dapat membuka tabir adanya mediasi konflik sosial dan prinsip-prinsip kultur yang secara langsung memberi pertanda di dalam transformasi perantara struktural. Misalnya ketika masyarakat Pekalongan meyakini bahwa keputusan untuk tidak menerima kebijakan bagi hasil dalam kasus pelelangan ikan di TPI, maka secara tidak langsung publik memahaminya sebagai konsekwensi kesepakatan mereka bersama dengan kelompok-kelompok tertentu yang berkepentingan. Dengan demikian masalah bagi hasil dalam konteks perilaku tradisional merupakan kesepakatan bersama yang dilakukan dengan rasa tanggungjawab mereka untuk membayar apa yang mereka dapat selama ini dari laut dan kembali kepada laut yang mereka percaya telah memberi penghidupan bagi nelayan selama ini. Melalui prosesing labuhan yang ditunjukkan bagi penguasa pantai utara berarti mereka telah membayar hak privatnya kepada ruang publik yaitu kekuasaan laut.

Contoh lain adalah ketika masyarakat pesisir Pekalongan meyakini adanya keistimewaan di bulan-bulan tertentu seperti Syawal, Syuro dan Sapar. Bulan Syuro diyakini oleh nelayan untuk tidak berlayar karena mereka menganggap bahwa tradisi *suran* adalah wujud dari kewajiban untuk membayar hutang-hutang atau angsuran yang sudah memasuki jatuh tempo bagi mereka yang terikat perjanjian niaga dengan penguasa pantai utara. Maka dengan kata lain bukan hanya hukum lingkungan

membutuhkan pembaharuan ekosistem tapi juga mereka mempercayai keseimbangan alam adalah bagian dari keseimbangan batin mereka sendiri.

Budaya kerja organisasi tidak akan terlepas dari nilai-nilai dan norma-norma yang dielementasikan ke dalam struktur sosial yang sarat dengan kepentingan salah satu kelompok yang dominan. Maka wajar apabila di dalam struktur kerja organisasi di pesisirpun terdapat kesenjangan kelas yang cukup signifikan antara kelas juragan, nelayan, buruh bahkan di antara tengkulak itu sendiri. Mekanisme pluralitas identitas ini bersaing dalam pelelangan yang normal dalam mekanisme di TPI atau pasar bukan lagi intervensi kekuasaan.

**Masjid** atau realitas religiositas juga berperan dalam proses *diskontinuitas* politik administrasi dan pembangunan ekonomi masyarakat pesisir. Karena keberadaan religi memiliki diferensiasi yang berhubungan dalam penciptaan institusi baru yang memiliki intervensi dalam pola administrasi. Politik agama berkembang dalam konteks religiositas tradisional yang berhubungan dengan sistem-sistem ritus dan kepercayaan perilaku ekonomi rasional.

Eksistensi masjid tidak bisa dipisahkan dengan konstruksi tata kota. Di Jawa banyak dijumpai masjid berdampingan dengan tempat-tempat ibadah lain seperti Gereja, Pura dan sebagainya. Dengan demikian maka politik agama-agamapun dilestarikan dalam eksistensi kelembagaan baik dalam bentuk kelembagaan berorientasi langsung terhadap misi agama (fungsi kyai masjid) ataupun politik kekuasaan oleh elit agama. Sebagian

organisasi tradisional peran politik agama direpresentasikan ke dalam (internalisasi), khususnya yang berkaitan dengan orientasi kebijakan ekonomi dan isu-isu pembangunan sedangkan organisasi-organisasi kelembagaan rasional agama ditempatkan pada proporsi legitimasi politik kebijakan. Hal ini dapat dilihat ketika proyek-proyek pembangunan ekonomi yang diarahkan di bidang fisik dan peningkatan kesejahteraan kaum nelayan, maka komunitas NU mewakili kelembagaan tradisional menggunakan masjid sebagai pusat reorientasi dan tujuan pembangunan kultur. Sedangkan Muhamadiyah memakai CIDES sebagai konsultan manajemen yang memegang arah bahkan arah keputusan melalui politik kebijakannya.

Etika subyektif memang sangat interpretatif terhadap persepsi etis yang menyangkut pelayanan legalistik baik di dalam lembaga-lembaga publik yang berbentuk kekuasaan kultur kawasan (ada dalam realitas gerbang), perilaku ekonomi (ada dalam mekanisme pasar), dan lembaga keagamaan ada di dalam institusi (masjid). Tiga terminologi etika publik inilah yang menjadi sentral mengapa kritik diskontinuitas politik administrasi ini sangat diperlukan, karena bagaimanapun juga publik dalam hal ini komunitas masyarakat di kawasan pesisir Pekalongan dapat menjawab pertanyaan besar mengapa pembangunan ekonomi kawasan sangat jauh dari proses pembuatan keputusan yang ideal. Apalagi apabila subyektivitas moral tersebut didukung oleh keberlangsungan hidup manusia yang diatur (dipolitisasi).



Agama sebagai institusi publik menjadi tidak mudah dan *realible* terhadap pelayanan-pelayanan legalistik dari sebuah institusi karena tidak lagi bersifat subyektif. Namun menjadi kontrak politik di dalam mempertahankan atau menjustifikasi model kebijakan serta nilai-nilai institusi publik yang harus dipertahankan dekonvensionalisasinya.

Institusionalisasi agama yang mengalami bias politik tersebut terdapat juga di dalam kebijakan-kebijakan yang tidak tepat di dalam proses *incremental bargaining* kebijakan publik, artinya keputusan kebijakan yang terus disempurnakan untuk mempertahankan pendirian kelompok tertentu (apologi kebijakan), yang secara praksis kondisi tersebut telah terjadi di dalam praktek-praktek pembangunan ekonomi di kawasan ini.

Makna publik menjadi disiplin normatif dan tidak bebas nilai. Hal ini sama dengan kepentingan keberpihakan itu tadi sebagai lembaga publik yang mengelola politik kebijakan (politik administrasi). Pragmatisasi opini-opini adalah konter nilai lembaga-lembaga keagamaan yang lebih bersifat *pheryperial* seperti lembaga-lembaga yang terdapat pada masjid dan gereja di daerah-daerah. Sebagian besar kultur publik kawasan pesisir akan memilih citra lembaga publik yang abangan – sinkretis. Maksudnya adalah kondisi masyarakat pesisiran yang memiliki kecenderungan tidak terlalu perduli dengan perbedaan pemahaman tentang kegamaan tertentu (NU atau Muhammadiyah) bahkan cenderung berperilaku sinkretis atau mencampur-adukkan pemahaman keagamaan mereka dengan batas-batas

kekuasaan di luar dirinya (mistis). Perilaku agama di luar pemahaman mereka ini disikapi sebagai sebuah infeksi moralitas atau kebaikan yang terkontaminasi oleh perilaku beberapa pemikiran moderen, yang dalam anatomi politiknya akan menyalahi kesepakatan publiknya sendiri tanpa dikenai sangsi tertentu secara yuridis maupun ekonomi.

Kerangka pragmatis institusi publik juga bisa menjadi jalan bagaimana memahami filsafat publik melalui institusi publik baik berupa lembaga-lembaga seperti NGOs maupun lembaga-lembaga keagamaan lain yang dapat berfungsi sebagai kultural epistemik. CIDES melalui beberapa kemitraan di Pekalongan merupakan bagian dari pelembagaan rasional keagamaan dari proses kebijakan daerah dalam perspektif strategi. CIDES dan HNSI bisa menjadi kepanjangan tangan birokrasi dan dikendalikan oleh komunitas keagamaan tertentu, yang terakumulasi dalam strategi kebijakan pembangunan ekonomi di kawasan pesisir Pekalongan juga di daerah-daerah lain yang memiliki asset kawasan laut dan pesisirnya.

Lembaga tertentu seperti halnya CIDES, HNSI adalah bentuk kapitalisasi institusional yang memiliki kontrol sosial, karena kontrol bisa menjadi ranah politik administrasi ketika fungsi kontrol tersebut dapat mengendalikan beberapa keputusan evaluasi pembangunan, contoh proyek PEMP 2001 disamping anggota konsorsium Konsultan Manajemen Daerah CIDES juga menjadi tim Monitor dan Evaluasi (MONEV) pusat.

Persoalan lain yang terjadi di wilayah ini juga persoalan yang berkaitan dengan beberapa pungutan legal yang dikeluhkan oleh

masyarakat nelayan mengenai bagi hasil yang tidak mencerminkan keadilan dan etika publik oleh lembaga seperti HNSI dan PUSKUD. Pungutan yang melibatkan institusi-institusi publik serta melegitimasi pungutan resmi melalui sistem prosentase sarat dengan implikasi politis. Bahkan arah manajemen pembangunan yang bernaung di belakang Peraturan Daerah tentang bagi hasil tersebut sebetulnya dibuat bukan untuk mengatur mekanisme kebijakan di pelabuhan maupun TPI akan tetapi untuk perdagangan grosir di Pekalongan yaitu Peraturan Daerah No. 3 Tahun 1999.

Simbol-simbol bendera merah, hijau atau biru adalah simbolisasi kekuatan institusi agama. Seperti hijau bagi komunitas NU, biru bagi masyarakat Muhammadiyah serta merah bagi mayoritas kaum abangan di pesisir Pekalongan yang rata-rata adalah partisipan PDI Perjuangan. Kekuasaan kelompok-kelompok keagamaan ini sesuai dengan kelas-kelas sosial masyarakat di desa pesisir yang juga terkotak-kotak dari pemilik kapal atau juragan yang kebanyakan adalah Cina dan kelompok pendatang, juru.mudi hingga anak buah kapal.

Proses pembangunan ekonomi memang tidak pernah bisa kontinu karena ia merupakan proses sosial yang terpaku pada sistem diskontinuitas apalagi keterlibatan lembaga-lembaga agama dalam bentuk apapun akan menimbulkan pertanyaan yang mendasar tentang bagaimanakah esensi agama tersebut dapat mendamaikan di dalam proses politik kebijakan yang

memihak tanpa kehilangan ruhnya yaitu nilai-nilai etika (Soedjatmoko, 1990: 26).

Munculnya deviasi kebijakan pembangunan di kawasan pesisir dilatarbelakangi oleh konsep-konsep kebijakan publik dari pemerintah sangat berbeda dengan konsep publik yang difahami oleh masyarakat pesisir Pekalongan.

Organisasi-organisasi nelayan atau masyarakat pesisir memang telah ada sejak dahulu. Akan tetapi mengapa organisasi-organisasi buruh dan nelayan yang diakomodasikan oleh organisasi keagamaan terbesar seperti Muhammadiyah maupun NU tersebut, tidak lagi menjadi instrument yang mendorong nilai-nilai keadilan dan kebersamaan tetapi justru telah mengendalikan sebagian aspek partisipasi masyarakat di lingkungannya. Termasuk untuk membentuk LSM-LSM baru yang terkonsentrasi pada persoalan kebijakan ekonomi pesisir dan nelayan. Munculnya LSM-LSM seperti LPPM UNIKAL, LSM FLP-PPM, LSM Sabilunnajah, Muslimat NU, Konsultan-konsultan Management atau K.M. PEMP 2000, 2001 dan seterusnya bahkan CIDES dengan menjalin beberapa kemitraan di beberapa daerah termasuk Pekalongan yang secara hirarki dekat Dinas Perikanan Daerah atau secara historis dekat dengan Muhammadiyah. Munculnya beberapa LSM di desa-desa obyek proyek daerah seperti Porsen YLANPI yang sangat dekat dengan PDIP maupun Forsen adalah untuk menjebatani produk LSM lokal dari beberapa fenomena riil munculnya tarik-menarik kelompok-kelompok kepentingan maupun dari pembentukan LSM-LSM

dadakan produk pembangunan ekonomi yang menggunakan sistem proyek. Persekutuan-persekutuan tersebut dilakukan dengan pihak-pihak yang berkepentingan lainnya yaitu kelompok- kelompok organisasi keagamaan terbesar baik NU maupun Muhammadiyah dan komunitas nasionalis yang dapat mengendalikan administrasi dan jaringan kapitalismenya sendiri.

Sistem proyek dalam pembangunan ekonomi adalah bentuk implementasi pembangunan ekonomi kapital, karena sistem proyek akan menggunakan dana subsidi negara. Semakin besar subsidi pembangunan tersebut maka akan semakin besar pula organisasi atau lembaga yang harus menanganinya. Kecenderungan sebuah organisasi keagamaan menjadi lebih besar karena faktor perilaku ekonomi, organisasi-organisasi tersebut lebih cepat berubah menjadi sebuah perusahaan profit yang besar dan semakin besar perusahaan dalam mengelola pembangunan (mega proyek) akan semakin besar pula aktifitas monopoli yang dilakukannya.

Monopoli dapat terjadi di dalam kondisi di mana produksi semakin tinggi dan membutuhkan efektifitas koordinasi, semakin besar koordinasi yang diperlukan oleh organisasi-organisasi dalam menjalankan proses kelembagaannya maka semakin banyak pula fungsi kontrol dilakukan, dengan demikian semakin besar pula birokratisasi untuk menangani proyek tersebut. Dari latar belakang munculnya kelembagaan-kelembagaan yang besar dalam sarana-sarana pembangunan perekonomian di kawasan pesisir tersebut maka diperlukan sebuah dekonstruksi publik melalui tafsir kultur

masyarakat dan organisasi keagamaan untuk mencapai etika publik yang berkesinambungan (*kontinu*)

## B. Identifikasi dan Perumusan Masalah

Etika publik di kawasan pesisir yang terpisah dari politik administrasi telah menciptakan dialektika kultur dan nilai yang hidup di kawasan tersebut. Dialektika merupakan proses *tesa-antitesa-sintesa* di mana tafsir terhadap tradisi sebuah masyarakat itu bisa hidup. Etika dan filsafat publik dapat diidentifikasi sebagai dua jaring masa yang menyatukan etika moderen dan *post-moderen*. Etika moderen meliputi kajian *utilitarianisme*, *deontological* dan *silogistik* sedangkan *postmo-ethic* meliputi teori situasionalnya. Dalam tesis ini dapat dirangkum 3 perumusan masalah meliputi :

1. Bagaimanakah proses institusionalisasi dan de-institusionalisasi publik dimaknai dalam etika dan filsafat publik ?
2. Bagaimanakah pengaruh dialektika kultur publik dengan perilaku pembangunan ekonomi di kawasan pesisir ?
3. Bagaimanakah Kritik diskontinuitas politik administrasi dalam etika dan filsafat publik ?

## C. Tujuan Penelitian

Istilah dari tujuan penelitian *etic* dan *emic* etnografik diambil dari kata *Phonemic* dan *Phonetic* yang dibedakan dari tujuan asli ilmu *Phonologi*. *Phonetik* merupakan representasi dari karakteristik ucapan manusia yang mungkin dapat dibedakan, sedangkan *Phonemic* merupakan

bagian bunyi bahasa yang mengandung arti bagi sebagian bahasa yang diucapkan (Agaar, 1980:190). Akan tetapi dalam pemakaian metodologi selanjutnya *etic* dan *emic* ini dimaksudkan untuk membedakan antara tujuan struktural dengan non struktural atau generalisasi. Nilai studi yang dilakukan secara emik maka harus mengarah pada sebuah pengertian tentang cara di mana sebuah kultur atau kebudayaan tersebut dikonstruksikan dalam sistem pola itu sendiri, baik sisi perilaku, struktur bahkan konflik-konfliknya. Sebaliknya etik menekankan pada makna interpretasi penulis atas aplikasi keseluruhan filosofi masyarakat Pekalongan yang dapat dicermati lewat hakekat fisiknya, respons, distribusi sampai kepada identitas perilaku yang khas. Adapun penelitian ini mempunyai tujuan :

1. Mendeskripsikan proses deinstitutionalisasi publik dalam etika pembangunan ekonomi daerah yang sesuai dengan kultur masyarakat pesisir Pekalongan.
2. Mendeskripsikan dialektika budaya lokal dalam peningkatan potensi ekonomi dan administrasinya khususnya tafsir terhadap kultur urbanik mitos-mitos pesisiran.
3. Menjelaskan kritik dekonstruksionis politik kebijakan melalui etika kewajiban (deontologis) pelaku pembangunan ekonomi kawasan.

#### **D. Kegunaan Penelitian**

1. Proses pelepasan ketergantungan kepada lembaga-lembaga publik yang dalam hal ini adalah organisasi-organisasi keagamaan yang besar,

bermanfaat bagi penekanan pembangunan ekonomi yang menitik beratkan pada nilai manusianya bukan institusionalisasi kebijakan pembangunan. Proses tersebut berguna untuk menekan perbedaan maupun diskontinuitas penyelesaian konflik-konflik yang disebabkan oleh institusi agama juga menghindari pembuatan keputusan yang memihak menuju perencanaan pembuatan keputusan kebijakan yang lebih kompromisif, azaz keadilan dan sesuai dengan ekonomi kerakyatan yang dibutuhkan oleh sebagian besar masyarakat yang hidup di wilayah pesisiran.

2. Bagi pengembangan ilmu-ilmu sosial khususnya filsafat administrasi publik, maka penelitian ini akan memperoleh pengembangannya di dalam metode *etic etnografiknya*, karena setiap kasus empirik politik kebijakan dengan pembangunan ekonomi merupakan cerminan dari kategori-kategori konsep pemikiran komunitas budaya yang spesifik yaitu warga budaya yang berada di kota maupun desa pesisiran. Jadi manfaat dari penelitian *emic* adalah dapat memahami kategori konseptual budaya yang bersangkutan dalam mempengaruhi politik kebijakan sedangkan pendekatan *etic* berguna di dalam pendiskripsian nilai-nilai keputusan tindakan yang kelihatan dari luar.
3. Kritik dekonstruktif berguna untuk mendiskripsikan secara ontologis etika pembangunan ekonomi di kawasan pesisir Pekalongan.



## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Etika Publik

Etika publik merupakan bagian dari filsafat publik yang membahas norma hidup, baik dan buruknya dari sisi kebijakan publik. Etika publik menurut beberapa pemikiran filsafat pragmatisme dapat ditinjau dari dua aliran besar filsafat kebenaran terutama melalui pemikiran dua orang tokoh klasiknya yaitu William James dan John Dewey. Mereka memandang, bahwa nilai kebenaran tersebut terdapat sebuah sikap dan metode filsafat yang memakai akibat-akibat praktis dari pemikiran atau kepercayaan umum sebagai ukuran untuk menetapkan nilai-nilai suatu kebenaran. Aliran ini juga menekankan konstansi perubahan di dalam kombinasi ruang berfikirnya antara natural dan eksperimental. Menurut Foucault ( 1970 : 377 ), ada kontinuitas dan diskontinuitas antara aspek alam dengan kultural dalam artikulasi dan sejarah manusia yang menempatkan posisi makna positif dari hidup, keinginan dan kebebasannya. Akan tetapi diskontinuitas simbol-simbol kesadaran tersebut terdapat rentang ketidaksadaran yang diperoleh dari dua artikulasi kultur historisitas individual dengan publik maupun aspek sosial manusia.

Memahami politik administrasi juga melalui pertimbangan antara obyek-obyek diskursif proses ketidaksadaran karena realitas administratif tidak hanya yang terdapat pada realitas *teks* namun bisa di dalam *konteks*.

Politik administrasi adalah bagian dari usaha-usaha pemerintahan birokrasi merekayasa kebijakan publik, baik dalam bentuk arah politik pembangunannya maupun dalam prosedur-prosedur implementasi kebijakan yang mendukung keputusan-keputusan kebijakan publik. Contoh seorang pejabat publik akan menentukan prosedur-prosedur kebijaksanaanya, baik dalam bentuk peraturan maupun kelengkapan administratif untuk mendukung sistem kebijakan yang ada. Karakteristik sistem yang dibawa oleh publik dalam arti masyarakat adalah signifikansi konstitusi yang ada pada kultur etnologis atau masyarakat tertentu, secepatnya akan membentuk pengalaman-pengalaman individual manusia yang mungkin bersumber dari sistem masyarakat setempat yang diakui sebagai kebenaran atau kebaikan publik..

Kebenaran, kebaikan dan keadilan publik efektif berada pada aspek perilaku kongkrit yang muncul di dalam opini publik karena kebenaran juga merupakan *associated with a plan social action*. Untuk meneruskan etika publik ke dalam perilaku birokrasi harus diikuti pula institusi yang kondusif di dalam politik administrasinya. Asosiasi rekayasa politik, potensial terjadi di lembaga-lembaga tersebut karena publik lebih memiliki pemaknaan ganda yaitu sebagai subyek dan obyek aksepsi etika publik. Menurut Lippman (1999:110), argumentasi yang dilakukan secara persuasif oleh elit kebijakan publik dapat menimbulkan kekacauan publik. Argumentasi persuasif merupakan visi alternatif pola-pola demokrasi yang muncul dari abstraksi manusia sebagai indikator dari realitas sosial yang

aktual. Argumentasi persuasif juga sering dilakukan oleh elit publik yang memihak kepada perjuangan kelas seperti feminisme atau pendobrakan kelas laki-laki atas perempuan.

Otoritas eksklusif yang dimiliki oleh lembaga agama seperti masjid atau gereja diperoleh dengan tahta dan dominasi kekuasaan. Di dalam wacana institusionalisasi agama seperti agama-agama monotheis, memiliki kecenderungan tinggi terhadap komposisi struktur hirarki. Hirarki dari *religio - politis* terbagi menjadi dua hirarki yaitu antara hirarki pada dimensi politis di satu sisi dan hirarki religius di sisi lain yang menyebabkan kerapuhan antara kuasa-kuasa politik dan kuasa pemimpin agama pada umumnya (Bellah, 1994 : 1, 29-30)

Agama di dalam implementasi kelembagaannya tidak cukup bersahabat dengan inferioritas natur yang menciptakan struktur, sebagaimana manusia di atas alam, atau laki-laki di atas perempuan karena lembaga agama juga memiliki argumentasi persuasif di dalam politik publiknya. Menurut Suseno (1987 : 30-50), agama monotheis lebih banyak menekankan nilai-nilai manusia daripada merefleksikan transendensi. Hal ini disebabkan oleh agama monotheistik lebih memunculkan nilai-nilai kemanusiaannya yang lepas dari status sosial dan ketentuan-ketentuan empiris lainnya.

Argumentasi persuasif adalah artikulasi publik yang secara teoritis dapat menghasilkan sebuah opini mengenai masyarakat yang baik, seperti isu masyarakat madani atau *civil society* dan lain-lain. Sebaliknya konsep

lain yang berhubungan dengan cara membangun opini masyarakat yang bermoral selain level-level persuasi adalah melalui elementasi praksis.

Kontrak kekuasaan di dalam publik merupakan prinsip dari membangun negara yang beradab karena kekuasaan dapat menciptakan kontrol dan kontrol berimplikasi terhadap keberaturan. Konsep ini mengingatkan kepada sebuah pemikiran Foucault (1977 : 206) tentang *panopticon*. *Penoptisisme* adalah pemikiran tentang bangunan kekuatan yang selalu dapat beradaptasi di dalam operasionalisasinya, baik secara kontekstual maupun organisasinya. Disamping itu *penoptisisme* merupakan model organisasi yang aktif membedakan fungsi-fungsinya seperti *sel* mereduksi semua lingkungan operasional terutama sistem ekonomi baik dalam pengertian material, personal maupun waktu. (Townley, 1994 : 138). Adapun perbedaan dengan konsep pemikiran kelas dalam ekonomi kapitalisme adalah pada ekonomi kapitalistik unsur birokratisasi sangat dominan dalam menciptakan nilai strategis dalam kebaikan sosial dan efektifitas pembangunan ekonomi lebih dimainkan oleh organisasi-organisasi besar dan mapan.

Kekuasaan yang terdapat di dalam anatomi birokrasi bisa menjadi infeksi moral ketika masyarakat justru menginginkan lepas dari kelembagaan yang membuat mereka terpenjara di dalam disiplin birokrasi yang patologis. Prosedur-prosedur terus berkembang di dalam masyarakat yang menurut Foucault sebagai mekanisme-mekanisme yang memiliki kecenderungan menjadi *deinstitutional* atau lepas dari kelembagaan

sebagaimana bentuk kontrol birokrasi yang menjadi fleksibel dan mudah disesuaikan dengan budaya organisasinya. Menurut Caiden (1982 : 87), deinstitutional tersebut dapat dilakukan melalui pembaharuan di dalam makna reformasi administrasi karena deinstitutionalisasi publik bisa menjadi ancaman bagi birokrasi-birokrasi kelembagaan yang telah permanen. Melalui deinstitutionalisasi publik organisasi-organisasi publik dapat memperbaharui diri sendiri atau melakukan sesuatu yang tidak dilakukan oleh organisasi lain sebagai instrumen dari pembangunan

Ada enam kecenderungan untuk melakukan reformasi administrasi. Pertama, semakin kompleksnya urusan publik sehingga diperlukan strategi untuk efektivitas administrasi publik. Kedua, perubahan gaya kepemimpinan pejabat publik dalam penanganan permasalahan organisasi yang kompleks tersebut, karena efektivitas organisasi juga ditentukan dari management pemimpin publiknya. Ketiga yaitu bergesernya peran organisasi publik dari yang bersifat alat pelengkap menjadi kelembagaan. Keempat, ada dua alternatif perubahan dapat dilakukan yaitu dari dalam dan luar organisasi. Kelima, kenyataan ada dua sifat organisasi itu sendiri yaitu ada organisasi yang sulit diperbaharui seperti kebanyakan organisasi yang sudah besar mereka memiliki ciri-ciri kaku, konservatif, terikat oleh tradisi dan lamban bergerak juga ada organisasi yang memiliki sifat lebih terbuka dan mudah untuk melakukan perubahan. Keenam, faktor bahasa sebagai unsur persuasi dan retorika menyebabkan tidak ada tanggung jawab publik, sehingga kesalahan yang dilakukan oleh pembuat

kebijakan tidak mudah untuk dideteksi karena sedemikian banyaknya orang lain yang terlibat di dalam cacat-cacat administrasi.

Kontrak-kontrak politik di dalam institusi maupun negara selamanya hanya berupa kontrak-kontrak kekuasaan bukan kontrak historis. Berbagai hukum-hukum tidak tertulis yaitu hukum perilaku publik di dalam mitos-mitos dari sebuah perjanjian orisinal yang dilakukan nenek moyang sebagai gagasan keberadaan yang rasional mengatur dan mengikatnya di dalam etika publik. Jadi tidak hanya perilaku agama saja di dalam institusi yang dapat menciptakan infeksi moralitas tetapi juga oleh anatomi birokrasi yang patologis tersebut. Kontrak historis dan kebaikan publik hanya terdapat di dalam lokalisitas tradisi masyarakat tertentu.

Proses pragmatisme dalam kebijakan administratif akan dipengaruhi oleh kebijaksanaan lokal, termasuk kultur dan tradisinya, mengingat kultur laut memang lebih mengandalkan pendekatan perilaku ekonomi daripada perilaku politis. Misalnya pada pertimbangan pembangunan yang menggunakan nilai ekonomis dan efesiensi sumber daya laut daripada penataan etis norma-norma kehidupan di kawasan tersebut. Pembangunan ekonomi khususnya di kawasan pesisir diharapkan dapat menyeimbangkan etika pragmatis dari karakteristik perilaku masyarakatnya yang membedakan elemen kultur masyarakat lainnya.

## **B. Filsafat Publik**

Menurut John Burke (Nugroho, 2001 : 192): Ada empat pendekatan terhadap tanggungjawab birokrat dalam etika publik yaitu :

1. Pendekatan prosedural legalistik
2. Pendekatan respon publik
3. Pendekatan kode etik profesi
4. Pendekatan filosofis

Pada pendekatan pertama etika pragmatis difokuskan pada faktor hukum atau konvensi-konvensi yang berlaku bagi pengambilan keputusan kebijakan di kawasan pesisir. Pada pendekatan kedua diukur dari kemampuan pembuat kebijakan dalam merespon keinginan publik baik yang berasal dari legislatif, yudikatif ataupun partisipasi komponen lokal lainnya. Sedangkan pendekatan ketiga mencerminkan pola berpikir profesionalisme sebagai tolak ukur tanggung jawab birokrat seperti pelimpahan kebijakan kepada badan penyehatan lingkungan untuk perlindungan kawasan pesisir. Pendekatan yang terakhir adalah pendekatan yang mengetengahkan posisi kesadaran moral apabila terjadi perbenturan dengan pendekatan-pendekatan lain. Pendekatan yang terakhir inilah yang menentukan keberpihakan institusi birokrasi yang dalam istilah Dewey (1954 : 35), bahwa publik adalah *political state* yang bergantung kepada hati nurani masing-masing, pendekatan filosofis inilah yang menjadi acuan publik dalam etika pembangunan ekonomi di kawasan pesisir.

Menurut Dewey juga publik diartikan sebagai *the community as a whole*, keseluruhan komunitas sama halnya dengan keseluruhan akan perkiraan adanya kebenaran yang terdapat di dalam fakta-fakta atau realitas diri maupun pengalaman diri atas fenomena. Mendiskusikan

tentang filsafat publik berarti membahas relasi-relasi ruang privat dan publik atau segi-segi individu dan sosial di dalam komunitas masyarakat. Apabila segala sesuatu yang alamiah bersifat inklusif dan memiliki kesatuan yang regulatif maka apapun bentuk postulat yang membenarkan bentuk-bentuk institusi dapat menjawab persoalan publik bukan dari sekedar makna komunitas. Filsafat publik adalah filsafat yang menjawab persoalan-persoalan manusia secara mendalam, menyangkut masalah-masalah dan pendekatan-pendekatan penyelesaian masalah mengenai pluralitas *state* ataupun lokalitas *state*. Sebagaimana Hegel dalam filsafat monistik melihat bahwa metafisika juga dapat menyelesaikan persoalan publik dengan mengikuti pendekatan sejarah filsafat mythical yang mencoba mengkonstruksikan terhadap defisiensi doktrin-doktrin status secara mistis termasuk di dalamnya persoalan agama universal, temporal, maupun wahana objektifikasi akal dan perilaku.

Ada lima bagian dari kultur publik dari filsafat publik yang berpengaruh terhadap pembentukan isu publik antara lain adalah nilai, asumsi, kategori, cerita dan bahasa (Considine, 1996 : 14). Nilai adalah bahasa pertama dari aktor kebijakan di mana para pembuat keputusan tersebut dapat mengekspresikan. Nilai adalah bahasa pertama dari aktor kebijakan di mana para pembuat keputusan tersebut dapat mengekspresikan preferensi mereka serta menjelaskan tujuan di dalam setiap perbuatan atau keseluruhan preferensi yang dibedakan dari perilaku organisasi. Asumsi ada pada pengetahuan dan pengamatan yang masuk akal. Sedangkan



realitasnya ada juga pengamatan yang selama ini dianggap kurang masuk akal dan merupakan bagian dari kegiatan yang pada dasarnya bersifat instrumental (Geertz, 1971 : 92). Baik nilai maupun asumsi biasanya akan mempengaruhi tingkat perencanaan keputusan kebijakan yang produktif khususnya nilai dan asumsi pembangunan ekonomi yang sesuai. Nilai maupun asumsi secara tradisional juga dapat di lihat dari simbol-simbol struktur dan cerita-cerita masyarakat primitif ada pada stereotip-stereotip seperti magi, mitos dan ritus.

Magi bertolak dari sebuah keyakinan, bahwa harapan tidak mungkin gagal dan hasrat tidak bisa menipu. Mereka dapat menunjang tindakan dalam tiap keadaan di mana pengetahuan tidak memadai untuk membantu maupun mengendalikan akal sehat biasa (*common sensical way*). Mitos akan menunjang lembaga kemasyarakatan yang sudah mapan dengan memberinya ketentuan semi historis.. Sedangkan ritus adalah perilaku untuk menunjang semangat hidup umum, khususnya ketika menghadapi kesulitan dengan menunjukkan adanya saling ketergantungan dalam masyarakat. Ritus keagamaan dapat menggerakkan manusia berpartisipasi kepada kemapanan metafisika yang implisit di dalam lembaga-lembaga keagamaan dewasa ini, apalagi ritus politik yang di masa pemerintahan Soekarno pernah menjadi *theater ethic*. Kemudian pada saat negara Indonesia masih dipimpin Presiden Abdurrahman Wahid, isu ritus-ritus keagamaan mulai merebak di sebagian elit politik negeri ini menjadi sebuah perilaku politik yang dinilai lebih mengangkat citra tradisional-

puritan. Apapun yang telah dilakukan oleh elit politik di tingkat pusat seperti memohon petunjuk dan doa bersama (istighosah kubro) akan diikuti pula oleh masyarakat di lapis daerah.

Dengan demikian pemahaman publik secara komprehensif ( *public comprehensibility* ) adalah pemahaman filsafat publik dalam kerangka kebijakan publik atau moral publik yang di peroleh melalui doktrin-doktrin yang rasional, komprehensif, nalar rasional dari ide-ide terhadap akal publik, sebagaimana dikemukakan oleh Rawls ( 1967 : 3 ) termasuk di dalamnya kebenaran agama secara heuristik dalam keseimbangan pemaknaan simbol-simbol sosial dan politik sebagai warga negara.

### **C. Konsep Agama dan Etika Publik dalam Pembangunan Ekonomi di Kawasan Pesisir**

Dimensi pembangunan masyarakat dapat dilihat dari tiga perbandingan bentuk kultur kawasan yaitu desa, kota dan pesisir. Daerah pertanian atau desa diketahui kultur dan mentalitas yang ada pada mereka. (Ningrat 1998 : 10) Seperti kultur masyarakat abangan, tidak berspekulasi terhadap hakekat hidup, karya dan hasil karya manusia. Mereka juga memiliki etos kerja yang direfleksikan dalam kerja keras, hidup yang berorientasi pada hasil dan karya manusia itu sendiri (masa kini) bukan semata-mata dorongan atau motivasi. Simbol-simbol yang dipakai sebagian spesifik dan sebagian tidak menggunakan ukuran yang terstruktur seperti pada tata kota. Memiliki persepsi terhadap waktu sangat terbatas yang terpaku pada masa kini Nilai ditentukan oleh nasib manusia yang berakibat pada kurang aktifnya inovasi terhadap lingkungan. Kemudian memiliki

mental ambivalensi antara tunduk dan tidak mampu menguasai kekuatan alam. Terakhir adalah semangat solidaritasnya cukup tinggi dengan semboyan sama rata sama rasa karena bagaimanapun juga manusia tidak mampu berdiri sendiri dan pasti membutuhkan orang lain.

Pada mentalitas perilaku para pedagang yang terdapat pada komunitas kota dapat dilihat antara lain kultur masyarakatnya yang priyayi (Ningrat, 1998 : 10). Memiliki ciri-ciri berspekulasi terhadap hakekat hidup yang menghubungkan antara karya dengan konsep amal, bekerja keras. Memiliki persepsi terhadap waktu yang lebih banyak diakomodasikan oleh pertimbangan masa lampau, *achivement oriented* tapi tidak terpengaruh pada nasib yang berhubungan dengan kondisi alam atau lingkungan, perilaku ekonomi yang sangat spekulasi khususnya interalasi kepada manusia dan realitas hidup. Pola hubungan kerjasama atas dasar saling menguntungkan. Simbol-simbol tata ruang yang terstruktur seperti dalam pembangunan tata kota.

Pada komunitas pesisir dapat diasumsikan beberapa karakteristik kultur kawasan masyarakatnya yang campuran atau *mix culture*, berspekulasi dalam hidup. Saat ini banyak juga masyarakat pesisir yang mengubah cara hidupnya tidak lagi bertumpu pada perikanan tapi juga bercocok tanam. Oleh karena itu hakekat hidup masyarakat pesisir adalah transisi antara spekulasi dan kepastian. Masyarakat pesisir juga memiliki semangat hidup yang tinggi dan pekerja keras. Persepsi mereka terhadap waktu banyak ditentukan oleh masa kini dan masa datang (optimistik), oleh

karena itu mereka berorientasi pada hasil dan kerja keras manusia itu sendiri di sebagian yang hidup di kawasan *offshore area*, dan *achievement oriented* bagi yang hidup di *coastal area* dan *inland area*. Substitusi dari budaya priyayi ke abangan yaitu antara kehidupan yang keras dan berspekulasi memunculkan progresivitas masyarakat pesisir di dalam perilaku kehidupan yang royal dan konsumtif yang berbeda dengan masyarakat desa yang cenderung bersikap sederhana dan nerimo. Kesederhanaan masyarakat pesisir lebih pada kontribusi politiknya karena masyarakat pesisir juga memiliki ciri-ciri mental yang sabar sehingga para nelayan terbiasa untuk meninggalkan keluarganya dalam beberapa bulan untuk menangkap ikan sebanyak-banyaknya dan yang berada di kawasan pesisir dan laut memiliki etos yang sangat tinggi dan memiliki keinginan untuk menguasai alam. Solidaritas yang cukup tinggi dalam sosialisasi lingkungan kemasyarakatannya, dilatarbelakangi oleh motivasi untuk menaklukkan alam yang membutuhkan kedisiplinan dan kerjasama yang baik. Masyarakat pesisir tidak memakai simbol-simbol fisik dengan struktur bangunan yang spesifik seperti tata kota akan tetapi simbol tersebut lebih tampak pada struktur *magi*, *mitos* dan *ritus*.

Dimensi moral dalam eksistensi manusia akan berhadapan dengan kenyataan akan baik dan buruk yang harus ditundukkan. Pandangan manusia yang sejalan dengan kultur mempunyai kapasitas di antara kebaikan dan kejahatan yang berasal dari kecintaan terhadap diri sendiri atau ketaatan terhadap agama (Wamsley, 1996 : 392). Sedangkan Graham

Parker memandang keagamaan secara lokal akan berpengaruh dalam menentukan sikap atau perilaku mereka terhadap ekosistem, diakumulasikan kepada pandangannya terhadap dunia yang memiliki prinsip-prinsip dikotomik antara pandangan terhadap dunia yang berimplikasi kepada dimensi moral dan pandangan dunia yang berimplikasi kepada eksistensi manusia (Haryono, 1997 : 48).

Bangunan demokrasi pada masyarakat hanya dapat terwujud apabila terpenuhinya dua pilar di negara ini yaitu pembangunan ekonomi secara benar dan legitimasi dari lembaga-lembaga yang dapat dinilai apa adanya atau layak. Namun hampir semua perwujudan demokratisasi pembangunan ekonomi di negeri ini bernuansa *kapitalistik - positivistik* yang melahirkan kultur urbanik di kawasan pesisir maupun kawasan lain (kota atau desa). Urbanisasi masyarakat desa atau pesisiran ke kota sangat *realible* terhadap politik mobilisasi kebijakan pembangunan ekonomi yang terpusat di kota praja.

Proses perpindahan ini menyangkut perubahan status sosial dan perilaku moral ekonominya. Di dalam sikap eksistensiil manusia secara fungsional ingin mempertaruhkan diri maupun mengarahkan diri kepada sesuatu yang dianggap lebih menguntungkan bagi perubahan sosial politis, maupun perubahan sejarah kehidupannya. Untuk mengimbangi intervensi kebijakan politis organisasi publik dalam mempengaruhi pembedaan kelas secara legal dan normatif, maka kelompok masyarakat pendatang pada umumnya adalah kelompok institusi keagamaan, banyak mempengaruhi

politik kebijakan pembangunan ekonomi. Menurut Bellah (1992 : 218), bahwa beberapa kekuatan institusi keagamaan berpengaruh kepada kehidupan ekonomi untuk menekan perilaku pasar dan peredaran uang yang pada awalnya dilakukan untuk tujuan kesejahteraan dan jalan keluar bagi struktur eksistensi yang kompetitif antara uang, kekuasaan dan simbol-simbol lain.

Bagi mereka yang memiliki kemampuan mempengaruhi isu publik, maka kultur urbanik berpengaruh kepada kontinuitas legal dan normatif kebijakan yang hanya melibatkan satu elemen masyarakat saja. Masyarakat urban meskipun telah beradaptasi sekian tahun dengan masyarakat kota, mereka akan tetap membawa nilai-nilai lokal apabila mereka memiliki pengaruh di dalam proses kebijakan publik. Hal ini akan lebih berarti apabila kelompok urban tersebut berada pada tingkat pembuat keputusan atau menguasai persoalan-persoalan yang terjadi di kawasan pesisir. Birokrasi yang berasal dari masyarakat daerah secara empiris lebih memahami persoalan dari pada birokrasi yang berasal dari pusat.

Weber berpendapat, bahwa perilaku ekonomi juga akan melibatkan manusia kepada suatu pilihan strategis melalui evaluasi dan preferensi (Varma, 1999 : 121). Pilihan kebijakan politis yang secara pragmatis lebih menguntungkan proses birokrasi di satu sisi di sisi lain juga menciptakan situasi-situasi konflik aktifitas pilihan yang mengesampingkan kesepakatan sosial periperial yang diciptakan oleh birokrasi sebagai politik administrasinya.

Teori kontinuitas di atas sesuai makna perubahan politik kebijakan yang berpengaruh pada dua aktivitas yaitu teori politik pada tingkat praksis dan teori etika pada dataran filosofis. Pada tingkat praksis berusaha menjelaskan bagaimana sebuah pemerintah dapat berfungsi dan dipatuhi hasil-hasil keputusan kebijakannya sedangkan pada tataran filosofis, maka mencoba meletakkan tujuan dan sasaran publik agar sesuai dengan dasar-dasar kebenarannya (Varma, 1999 : 127).

Secara teoritik aktivitas politik praksis di dalam institusi-institusi agama lebih dominan terhadap proses implementasi politik kebijakan daripada mekanisme konsep pemikiran dan gagasan mengenai etika publik. Demikian juga dengan realitas pragmatis dari nilai-nilai moral yang digagas demi melanjutkan keberaturan publik mungkin efektif dilekatkan oleh perangkat institusi tertentu sebagaimana peran agama dan negara.

Sidi Gazalba (1983 : 845), mencoba mengakomodasikan sebuah harapan akan terlepasnya nilai-nilai dikotomik struktur dan kultur di dalam masjid. Struktur masjid maupun di dalam realitas agama manapun secara institusional dibangun dari struktur-struktur hirarkis dan basis organisasi yang bersumber kepada sebuah kepercayaan tertentu. Bahkan di dalam ideologi keagamaan yang memiliki kapabilitas legitimasi kekuasaan, institusi agama dipakai sebagai kekuatan untuk mendorong dengan kekuatan menekan yang paling besar.

Durkheim juga sependapat dengan pandangan ini dimana definisi agama ketika dibedakan dengan sesuatu yang bersifat sakral maka, agama

adalah bagian dari kepercayaan yang terlarang yang secara praktis merupakan kekuatan opini moral yang dilakukan oleh sebagian besar komunitas gereja. Dengan demikian transendensi masjid atau gereja dilakukan karena ternyata institusi tersebut tidak hanya kepanjangan dari tangan-tangan Tuhan tapi juga tidak mungkin terlepas dari kepentingan manusia itu sendiri seperti campur tangan ekonomi dan politik (Considine, 1996 : 124)

Persolan pemaknaan moralitas di dalam agama sama halnya dengan pemaknaan moral yang dianulir oleh Weber di mana penilaian sangat tergantung kepada situasi subyek yang mengantarkannya dan bukan pada persoalan kesalahan perilaku itu terwujud, seperti halnya hambatan intelektual atau *intellectual mold*, demikian kata Lewis (1981 : 130) tidak akan membunuh rasionalisasi perilaku-perilaku publik bahkan pada masa lalu ketidakmampuan pengetahuan dan akal imperatif menyibak persoalan yang terjadi.

Kritik terhadap etika publik, agama publik didasari oleh beberapa signifikansi sistem makna tersebut dari kehidupan subyektif yang seolah-olah dapat diatur melalui legitimasi agama baik dalam interpretasi moderen maupun primitif. Legitimasi agama adalah suatu keabsahan dari kekuasaan, wewenang maupun otoritas yang di anggap memiliki kekuatan Tuhan dan ketaatan non kekuasaan etis (Suseno, 1987 : 30). Meskipun demikian legitimasi religius tidak bisa mengesampingkan perannya di dalam pertumbuhan ekonomi yang memiliki simplikasi mengikat juga



secara subyektif. Seperti pertumbuhan rural ekonomi maupun urban ekonomi yang dipengaruhi oleh perilaku-perilaku agama yang spesifik. Menurut Bellah (1992 : 98): Komposisi agama dalam bidang ekonomi dapat dilihat dari latarbelakang ekonomi kapitalisme dan ajaran konfucionisme. Di Indonesia pada perkembangan sejarah pertumbuhan ekonomi dimulai di dalam proses perdagangan dan masuknya Islam di pantai Gujarat oleh para Wali Sembilan. Penyebaran agama Islam oleh Wali Sembilan dan pembangunan tempat-tempat ibadah seperti masjid memacu pertumbuhan sekte-sekte Islam dalam berbagai macam jamaah tarekat yang tumbuh subur di kawasan pesisir sampai pelosok desa. Realitas tarekat dan masjid di Pekalongan sangat dekat dengan realitas pertumbuhan perekonomian dan perdagangan. Hal ini dilatarbelakangi oleh adanya perkembangan tarekat Islam yang mengalami pergeseran fungsi dari sekedar sarana penyebaran agama dalam konteks realitas kyai masjid, menjadi faktor penting pembangunan mitos ekonomi yang tumbuh subur di Indonesia dan kota-kota lain tertentu termasuk Pekalongan. Bagaimana perilaku agama ini memiliki relevansi afektif di dalam kultur masyarakat pesisir Pekalongan dan ketidaksimetrisnya politik kebijakan akan mempengaruhi sistem etika kebijakan publik sebagaimana dibedakan dalam tabel 2.1. berikut ini.

Tabel : 2.1

Perbedaan Pembangunan Ekonomi  
Kapitalis dan Kerakyatan

No	Pola pembangunan kawasan pesisir yang di pengaruhi ekonomi kapitalis	Pola pembangunan kawasan pesisir yang menitikberatkan pada ekonomi kerakyatan
1.	Dimensi natur dan material	Dimensi kultural
2.	Struktur hirarki dengan Birokrasi yang dominan dalam menciptakan nilai strategis kebaikan sosial dan efektifitas	De-institusionalisasi, nilai dan asumsi yang di gerakkan oleh efektifitas tradisi dalam mitos, magi dan ritus ekonomi masyarakat setempat
3.	Dikelola oleh organisasi-organisasi besar yang ada di pusat dan sudah mapan	Dikelola oleh LSM maupun organisasi-organisasi lokal
4.	Pembangunan dengan menekankan pada sistem proyek atau kontrak	Pembangunan dengan menekan pada kekuatan dan keunggulan kawasan
5.	Dilegitimasi oleh kekuasaan agama sebagai institusi	De-institusionalisasi agama

Sumber : Data Primer tahun 2002

Etika dan Filsafat Publik, Kritik Diskontinuitas Politik Administrasi dan Pembangunan Ekonomi di Kawasan Pesisir merupakan penelitian yang menitikberatkan pada tiga persoalan faktual yaitu masalah institusionalisasi agama, ekonomi dan kultur kawasan pesisir. Dari ketiga fakta tersebut memunculkan teori-teori antara lain :

1. Etika Publik

Prinsip-prinsip etika publik yang di pakai oleh ICM atau *Integrated Coastal zone Management* antara lain adalah :

- a. Prinsip persamaan dan keadilan
- b. Pengakuan hak untuk membangun kawasan
- c. *Polluter pays principle* atau biaya lingkungan akibat pembangunan ekonomi tidak dibebankan kepada masyarakat
- d. Transparansi dan berorientasi pada proses
- e. *Berkaitan dengan karakter publik masyarakat pesisir atau kultur masyarakat pesisir*, (<http://www@yahoo.com>:di akses tanggal 16 februari 2001 : 31).

## 2. Diskontinuitas terhadap Politik Administrasi

Produk undang-undang dan kebijakan tersebut meliputi :

- a. Yang berkaitan langsung dengan Politik Kebijakan
  - 1) UU No. 5 Tahun 1960 mengenai Agraria
  - 2) UU No. 11 Tahun 1967 mengenai Pertambangan
  - 3) UU No. 8 Tahun 1997 mengenai Pertanian
  - 4) UU No. 1 Tahun 1973 mengenai Landasan Kontinental
  - 5) UU No. 20 Tahun 1982 mengenai Pertahanan Keamanan
  - 6) UU No. 5 Tahun 1984 mengenai Perindustrian
  - 7) UU No. 9 Tahun 1985 mengenai Perikanan
  - 8) UU No.17 Tahun 1985 mengenai Hukum Laut
  - 9) UU No. 5 Tahun 1990 tentang Sumber Daya Alam
  - 10) UU No.21 Tahun 1992 mengenai Pelayaran
  - 11) UU No. 24 Tahun 1992 mengenai Tata Ruang
  - 12) UU No.6 Tahun 1996 tentang Perairan di Indonesia

- 13) UU No. 23 Tahun 1997 tentang Lingkungan Hidup
  - 14) UU No.22 Tahun 1999 mengenai PEMDA
- b. Yang berhubungan langsung dengan Pembangunan Ekonomi
- 1) UU No.25 Tahun 1999 mengenai Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah
  - 2) UU No. 25 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah
  - 3) PP No. 69 Tahun 1999 pasal 10 dan 11 tentang KAN
  - 4) PP No.15 Tahun 1990 Tentang PHP
  - 5) Kepmen No.45 Tahun 1999 Tentang PHP 2,5%
  - 6) Kepmen No.46 Tahun 2001 Tentang PHP 2,5%
  - 7) *Perda No.3 Tahun 1999 Tentang Retribusi Pasar Grosir dan Pertokoan.*
- c. Konflik Kebijakan dengan Pengelolaan Kawasan Pesisir
- 1) UU No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang dengan UU No. 22 Tahun 1999 tentang OTDA
  - 2) UU No. 6 Tahun 1996 tentang status kepemilikan dan pengelolaan perairan dengan Hukum Adat/ Hak Ulayat/*Common Property*
  - 3) Kekosongan Hukum
- d. Yang berkaitan dengan Institusi Agama misalnya
- 1) Kebijakan Pemerintah Daerah tentang partisipasi LSM dalam penanganan Proyek daerah termasuk PEMP ( Pembangunan Ekonomi Masyarakat Pesisir )

- 2) SK. Menag No. 519 2001 tentang lembaga pelaksanaan pangan halal
- 3) Perda No. 482/117 Tahun 1997 tentang Lokalisasi
- 4) Fatwa Politik

Pengembangan kebijakan kawasan pesisir sering bersifat parsial karena direncanakan dari atas ke bawah (*top down planning*) jadi sering kurang mencerminkan kepentingan dan kebutuhan masyarakat. Oleh karena itu pemberdayaan masyarakat di dalam tujuan pembangunan ekonomi hendaknya memperhatikan sistem nilai dan kelembagaan yang tumbuh dan berkembang di dalam masyarakat terutama sumber-sumber potensi lokal serta meningkatkan partisipasi dalam pengambilan keputusan dan pengawasan pengelolaan sumber daya di kawasan pesisir. (Suara Merdeka, 2001).

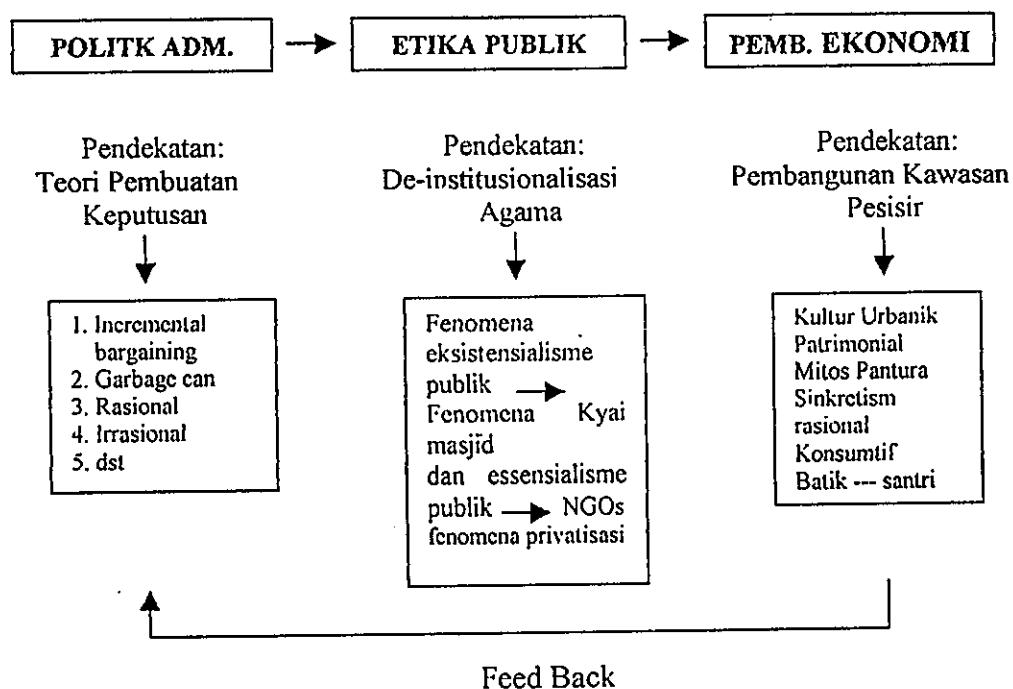
### 3. Hubungan antara Ekonomi, Etika Publik dan Politik Administrasi

Etika dengan ekonomi memiliki hubungan normatif sedangkan etika publik dengan politik administrasi memiliki hubungan fungsi atau aturan seperti yang diungkapkan oleh Aristoteles, bahwa ekonomi berasal dari kata *oikos* artinya rumah dan *nomos* berarti aturan. Rumah adalah bagian dari kelembagaan yang terkecil di mana manusia dapat merefleksikan kegiatan ekonominya secara sistematis, *a systematic reflection upon human action, institution and character*, (Krammer, 1988 : 12). Untuk menfokuskan fenomena-fenomena empiris hubungan antara pembahasan ekonomi, etika publik dengan politik administrasi

maka dapat ditunjukkan skema kerangka pemikiran seperti dalam Gambar.2.2 di bawah ini :

Gambar 2.1

## Kerangka Pemikiran



a. Beberapa pendapat tentang Teori Pembuatan Keputusan:

- 1) Menurut Norton Long (Henri, 1995 : 57), pembuatan keputusanditentukan oleh tiga pilihan meliputi faktor-faktor:
  - a) Situasi
  - b) Penalaran
  - c) Moral kejujuran di kalangan Pemerintah
- 2) Menurut Josep Haris (Henri, 1995 : 57), pembuatan suatu keputusan ditentukan oleh :

- a) Perumusan beberapa orang
  - b) *Kekuasaan (politik administrasi)*
  - c) Kepentingan masyarakat
- 3) Menurut Rammes ( 1995 : 138), ditentukan oleh :
- a) Partisipasi
  - b) Konteks penyelesaian yang terbaik
  - c) Keadilan
- 4) Menurut Heckscher ( 1994 : 93 ), ditentukan oleh :
- a) Informasi dan teknologi
  - b) Delegasi
  - c) *Kontrol sosial atau kekuasaan publik (politik administrasi)*
  - d) Kombinasi sistem dan personal atau mesin dan manusia
  - e) Keputusan tidak lagi ditangan birokrasi atau post birokratik.
- b. Beberapa teori tentang deinstitutionalisasi agama

- 1) Menurut Robert N. Bellah (1992 : 291), terdapat di dalam fenomena :
- a) Spiritualitas baru
  - b) Proses sekularisasi
  - c) Masyarakat yang baik
  - d) Institusi yang korup
  - e) Kegagalan konsensus
  - f) Pemaknaan
  - g) *Kekuasaan (politik administrasi)*

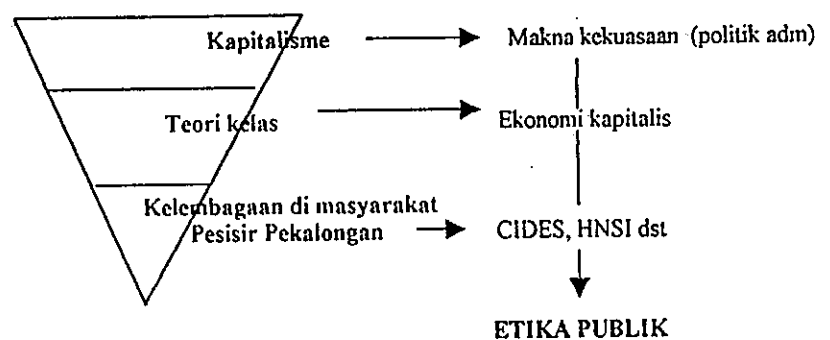
c. Ciri-ciri pembangunan ekonomi pesisir menurut ekonomi kerakyatan

- 1) Menekankan pada dimensi kultur dari pada natur
- 2) Proses deinstitutionalisasi yang mempengaruhi nilai dan asumsi pelaku ekonomi yang digerakkan oleh efektifitas tradisi kultur masyarakat pesisir
- 3) Dikelola oleh organisasi-organisasi yang berada di pesisir
- 4) Pembangunan dengan menekankan pada kekuatan dan keunggulan kawasan
- 5) Deinstitutionalisasi agama

Dari beberapa teori di atas, maka jelas sudah, bahwa secara konseptual bangun pemikiran etika dan filsafat publik dapat dijabarkan dalam piramida terbalik dari atas ke bawah kerangka filosofis, *middle theory* dan praksis di bawah ini.

Gambar 2.2

#### Kerangka Teori





### BAB III

## METODE PENELITIAN

#### A. Perspektif Pendekatan Penelitian

Fenomena-fenomena penelitian yang dilakukan sebagai pendekatan penelitian ini adalah melalui fenomena pemahaman yang kompleks terhadap proses *de-institusionalisasi* agama dalam etika pembangunan ekonomi daerah yang sesuai dengan kultur masyarakat pesisir kota Pekalongan. Dialektika budaya lokal dipakai dalam format peningkatan potensi ekonomi dan administrasinya khususnya tafsir terhadap kultur urbanik mitos-mitos pesisiran. Kultur pesisiran masyarakat Pekalongan dapat dilihat dari perilaku ekonomi masyarakat pesisir melalui pendekatan refleksi politis antropologis bangunan institusional secara deduktif.

#### B. Fokus Penelitian

Penelitian ini terfokus kepada pembahasan mengenai etika publik di dalam politik administrasi kawasan pesisir.

#### C. Lokasi Penelitian

1. Lokasi penelitian dilakukan di kawasan pesisir Pekalongan meliputi tiga lokus yaitu organisasi yang tumbuh dan berkembang dengan pesat di Pekalongan adalah Nahdlatul Ulama (NU) dan Muhammadiyah (MD). Dua lembaga sosial keagamaan ini sangat dominan dalam pembentukan opini publik dan mempengaruhi pembuatan keputusan politik kebijakan (politik administrasi).

2. Anggota dan tokoh masyarakat Pekalongan di mana mitologi dapat berkembang dari cerita dan *setting* sejarah kawasan ekonomi pesisir Pantai Utara (Pantura) yang berhubungan dengan tiga simbol yaitu pasar (TPI), masjid (institusi agama) dan Dewi Lanjar (kekuasaan)
3. CIDES dan HNSI untuk mengetahui antitesis (kritik) diskontinuitas implementasi strategi kebijakan pembangunan ekonomi kawasan melalui data beberapa politik kebijakan dan dasar-dasar etika kewajiban (deontologis) yang diterapkan oleh pelaku pembangunan.

#### D. Fenomena yang diamati

Penelitian ini mengamati proses institusi keagamaan dalam pembangunan ekonomi pesisir dan munculnya konsep *deinstitutionalisasi* agama sebagai kritik diskontinuitas politik administrasi. Interaksi terputus dari perilaku informal institusi keagamaan seperti NU dan Muhammadiyah sangat berpengaruh kepada diskontinuitas politik administrasi dan pembangunan ekonomi. Bagaimana seharusnya keputusan kebijakan itu dibuat tanpa meninggalkan komponen kultur ekonomi kawasan yang berkembang khususnya dan bagaimana organisasi-organisasi besar dan mapan seperti CIDES dan HNSI menyikapi permasalahan yang dihadapi oleh para nelayan, baik kebijakan yang sudah diputuskan seperti bagi hasil, PHP 2,5 % ataupun beberapa proyek pemberdayaan ekonomi pesisir.

Etika publik secara institusional telah mengalami deviasi kepentingan politik dan ekonomi terutama yang dilatarbelakangi oleh

kepentingan institusi keagamaan tertentu. Oleh karena itu kritik diskontinuitas memberi alternatif secara filosofis pemaknaan publik dalam etika dan konsep-konsep mitologi masyarakat pesisir berpengaruh terhadap kontinuitas perilaku deinstitutionalisasi keagamaan dan pembangunan ekonominya.

### 1. Fenomena Amatan

FA I : Etika Publik

FA IV : Politik Administrasi

FA II : Filsafat Publik

FA V : Pembangunan Ekonomi

FA III : Kritik Diskontinuitas

FA VI : Kawasan Pesisir

### 2. Definisi Konseptual

- a. Cabang-cabang filsafat meliputi enam bagian yaitu: logika, metafisika atau ontologi, kosmologi, antropologi, etika atau filsafat moral dan teologi. (Burhanuddin Salam, 1988 : 34). Jadi etika publik merupakan bagian dari filsafat publik yang membahas suatu sikap moral atau kebijaksanaan umum dalam realitas politik sehari-hari yang sesuai dengan prinsip-prinsip etika yaitu berkaitan dengan karakter publik masyarakat pesisir.
- b. Filsafat publik adalah hukum alamiah yang menjadi pemikiran mendasar lembaga-lembaga publik. Menurut John Burke (Nugroho, 2001 : 192), pendekatan filsafat adalah salah satu dari empat macam pendekatan terhadap tanggungjawab birokrat dalam etika publik yaitu :

- 1) Pendekatan prosedural legalistik
  - 2) Pendekatan respon publik
  - 3) Pendekatan kode etik profesi
  - 4) *Pendekatan filosofis*
- c. Kritik diskontinuitas merupakan antitesa dari ketidaksesuaian konsep-konsep pemikiran dan implementasi kebijakan.
- d. Menurut Rammes (1995 : 138), bahwa model-model pembuatan keputusan seperti model rasional, inkremental, *gerbage can*, dan irrasional ditentukan oleh beberapa faktor seperti partisipasi, konteks penyelesaian yang terbaik dan asas keadilan. Oleh karena itu makna politik administrasi merupakan politik kebijakan yang berada pada dua alternatif politik yaitu politik pluralitas dan hirarki birokrasi.
- e. Pembangunan mempunyai arti potensi yang mengadakan atau membuahkan atau mengatur sesuatu yang belum ada dijadikan ada. Sedangkan pembangunan ekonomi adalah mengembangkan unsur-unsur yang ada di kawasan tertentu sehingga mempunyai nilai ekonomi dengan ciri-ciri pendapatan perkapita meningkat (Sadono Sukirno, 1985 : 11). Oleh karena itu pembangunan ekonomi dipandang sebagai suatu proses yang saling berkaitan dan hubungan antara fakta-fakta yang menghasilkan potensi ekonomi.
- f. Menurut definisi umum yang dimaksud dengan kawasan pesisir adalah kawasan peralihan atau *interface area* antara laut dan darat.

Batas ke arah darat adalah 2 - 20 Km dari garis pantai ( batas terluar dari desa pantai). Menurut Kay dan Alder (1999), batasan pesisir ditentukan berdasarkan pendekatan ilmiah *atau scientific definition* dan pendekatan kebijakan atau *policy oriented definition*. Jadi kawasan pesisir adalah zone administratif baik di darat, di laut maupun wilayah yang dipandang secara politis.

### 3. Definisi Operasional

- a. Indikator dari proses *deinstitutionalisasi* agama adalah kekuasaan publik melebihi intervensi institusi-institusi agama seperti konflik sosial, sekularisasi dan mengutamakan kebaikan publik (spiritualisasi, ritualisasi)
- b. Indikator dari dialektika kultural adalah dialektika kultur kawasan pesisir Pekalongan meliputi letak geografis, karakteristik penduduk dan kepercayaannya. Indikator posisi geografis adalah 7.000 m dari barat ke timur, 9.000 m dari utara ke selatan dan dengan luas wilayah 45,23 km<sup>2</sup>. Indikator karakteristik penduduk kota pesisir dan pesisir kota Pekalongan adalah jumlah penduduk, mata pencaharian dan agama ataupun kepercayaan.
- c. Indikator dari perilaku ekonomi adalah ekonomi tradisional (model pengambilan keputusan yang irasional) melalui pembangunan ekonomi, indikatornya adalah semakin tinggi tingkat kesejahteraan ekonomi masyarakat nelayan khususnya anak buah kapal serta terpenuhinya keadilan ekonomi gender.

## E. Jenis dan Sumber Data

Data penelitian ini merupakan data sepanjang sejarah yang dilakukan melalui pengkajian bahasa atau hermeneutik dalam kajian etnografis. Beberapa data antara lain diambil melalui sumber-sumber pustaka yang mendukung dan informasi-informasi yang diperoleh dari interaksi dan observasi di lapangan

### 1. Data Penelitian

- a. Data diambil dari referensi yang berhubungan dengan politisasi agama dan etika publik
- b. Data yang diperoleh dari data statistik perkembangan ekonomi pesisir Pekalongan serta perilaku perdagangan
- c. Data yang berhubungan dengan fenomena di masyarakat Pekalongan yang menunjukkan adanya diskontinuitas politik administrasi dengan pembangunan ekonomi yang sudah terdapat di dalam mitologi, magi dan ritualitas dari simbol-simbol perilaku ekonomi maupun keagamaan.

### 2. Sumber Data

- a. Sumber data primer

Diperoleh melalui wawancara dengan key informan, penelitian pustaka dan pengamatan langsung di lapangan yang berhubungan dengan referensi dan asumsi yang mendukung data antropologi politik yang membahas nilai-nilai etnisitas manusia yaitu masyarakat pesisir Pekalongan.

b. Sumber data sekunder

Diperoleh dari data monografi, statistik dan laporan-laporan yang berhubungan dengan pembangunan ( pemberdayaan ) ekonomi masyarakat pesisir Pekalongan baik dari Dinas Perikanan, CIDES maupun HNSI sebagai institusi publik yang memiliki preferensi etis yaitu adanya kritik terhadap diskontinuitas politik kebijakan dan pembangunan ekonomi di kawasan pesisir Pekalongan.

**F. Instrumen Penelitian**

Pengumpulan data menggunakan alat bantu hasil wawancara informal, observasi terstruktur dan logika sematik dari koleksi kultur data

**G. Teknik Pengambilan Sampel**

Sampel dari penelitian kawasan ini diperoleh dengan cara pengumpulan data primer dan sekunder serta seluruh reduksionalisasi dari sistem wawancara yang terstruktur kepada *key informan* meliputi orang-orang yang memiliki akses langsung (pengalaman mistis) terhadap kekuasaan pantai utara antara lain juru kunci, Casnoto atau Wazrud dan lain-lain baik dari NU atau Muhammadiyah, tokoh-tokoh masyarakat yang memahami mitologi Pekalongan, pengurus HNSI dan CIDES. Ada tiga sasaran informan dari wilayah penelitian ini adalah perilaku institusi keagamaan dalam pengaruh pembuatan keputusan kebijakan antara informan yang mewakili masyarakat,

organisasi ekonomi dan kelompok keagamaan, penelitian yang ditarik melalui obyek dari dalam yaitu institusi keagamaan (*emic etnografis*) dan dari luar yaitu perilaku institusi tersebut serta mitosnya (*etic etnografis*) melalui wawancara dan pengamatan langsung

#### H. Teknik Pengumpulan Data

Data pustaka diperoleh melalui penelusuran sumber-sumber buku yang mendukung. Sedangkan data lapangan diperoleh melalui tahapan sebagai berikut :

1. Pengkajian terhadap struktur institusi keagamaan yang ada di Pekalongan.
2. Pengkajian terhadap kultur kawasan pesisiran baik pengkajian hermeneutik terutama tanggapan masyarakat Pekalongan terhadap perilaku mitologi ekonominya dari cerita rakyat pesisiran yang memiliki banyak kesamaan dengan cerita-cerita di kawasan kota.
3. Komposisi kota adalah kawasan strategis mekanisme perekonomian Pekalongan, dengan demikian maka tahap ketiga adalah menganalisis data-data yang berhubungan dengan perkembangan serta kemajuan pembangunan ekonomi kedua kawasan tersebut.
4. Mencari hubungan lima fenomena amatan yang ada dengan tiga fokus permasalahan melalui analisis sematik.



5. Tiga fokus permasalahan tersebut adalah institusi keagamaan, kultur kawasan dan perilaku ekonomi yang mempengaruhi etika publik.
6. Analisis data dalam bentuk analisis taksonomik yaitu melalui klasifikasi data dan dimensi kontras dengan cara membandingkan dimensi yang berbeda.

### **I. Teknik Analisis Data**

Analisis data menggunakan teknik analisis taksonomi (Spradley, 1979 :142), di mana data yang sudah diperoleh melalui wawancara dan simbol-simbol asli (*native*) dari kultur data di dalam domain analisis. Tahap-tahap analisis meliputi :

1. Menentukan lokasi informan dari setiap informan yang merupakan sumber informasi data primer dalam proses wawancara formal, di mana akan diperoleh sejumlah artikulasi yang memiliki kesamaan simbol-simbol yang memiliki hubungan antara perilaku agama dan ekonomi di dalam institusi publik.
2. Melakukan wawancara informal dari data sekunder pada informan pada kertas kerja seperti hubungan simbol bahasa antara satu dengan yang lainnya yang sudah diseleksi, statemen-statemen publik yang merupakan implikasi moral dari bentuk institusi, contoh-contoh kultur yang mendukung (*include*) dugaan adanya relasi, bahwa mitologi yang hidup di masyarakat Pekalongan

berpengaruh terhadap perilaku ekonomi dan institusi keagamaan masyarakat Pekalongan.

3. Seleksi terhadap ucapan atau statemen informan melalui domain analisis dari hasil-hasil klasifikasi data etnografik
4. Membuat pertanyaan diskriptif dan kemungkinan untuk menilai kecocokan relasi-relasi sematik yang tertutup dalam strukturnya.
5. Formulasikan struktur dialektika di dalam beberapa ruang diagram hubungan untuk membuat paradigma kontinuitas dan diskontinuitas etika.
6. Membuat analisis pertanyaan etnografik seperti tipe-tipe sosial dan struktur kelas, elaborasi ekonomi maupun kultur dan perilaku institusi.
7. Dialektika paradigma melalui dimensi-dimensi yang berbeda (*dimensions of contrast*)
8. Menjawab struktur analisis yang dibuat pada diagram hubungan
9. Membuat analisis taksonomi atau klasifikasi dalam bentuk analogi seperti NU dengan simbol masjid dan Muhammadiyah dengan simbol pasar dan dimensi kontras atau membandingkan dimensi yang berbeda yang sudah diklasifikasikan dalam analisis taksonomis.
10. Menjawab beberapa pertanyaan pembandingan ( pada dimensi kontras ) dengan sistematika penulisan deskriptif.
11. Menemukan tema kultural

**BAB IV**  
**ETIKA DAN FILSAFAT PUBLIK**  
**KRITIK DISKONTINUITAS POLITIK ADMINISTRASI**  
**DAN PEMBANGUNAN EKONOMI**  
**( KASUS DI KAWASAN PESISIR PEKALONGAN )**

**A. Gambaran Umum Kawasan Pesisir Pekalongan**

Kota Pekalongan terletak di dataran rendah pantai utara Jawa dengan curah hujan tiap-tiap bulannya berkisar 49 – 676 CC. Jumlah penduduk kota Pekalongan pada tahun 1999 mencapai 245.314 orang. Statistik jumlah penduduk perempuan di kawasan tersebut lebih banyak dari penduduk laki-laki yaitu sekitar 120.240 orang laki-laki dan 125.076 orang perempuan ( Dinas Perikanan kota, 1999 : 4). Jumlah tersebut sangat relevan dengan jumlah produktivitas perempuan yang lebih tinggi dibanding laki-laki di kota Pekalongan dengan luas wilayah kurang lebih 45,23 km<sup>2</sup> ini. Sedangkan untuk Kabupaten Pekalongan terletak diantara 6° 83' - 7° 23' Lintang Selatan dan 109° 49' – 109° 78' Bujur Timur dengan komposisi jumlah penduduk pada tahun 2000 tercatat 763.565 jiwa yang menempati 80% penduduknya di dataran rendah dengan luas wilayah kurang lebih 836,13 km<sup>2</sup> ( Data Sekunder Pemda Kabupaten Pekalongan, 2002 : 14 ).

Peta kawasan pesisir kota Pekalongan dapat dilihat dari beberapa pendekatan antara lain adalah pendekatan secara material dan non material

seperti geografis, topografis, ekonomis, politis maupun dari segi filosofis. Secara filosofis Pekalongan disebut sebagai “Kota Batik” untuk wilayah pemerintahan Kota dan “Kota Santri” untuk pemerintah Kabupaten. Simbol batik maupun santri dipakai tidak sekedar untuk membedakan nama kota dari kota-kota yang lain, akan tetapi simbol santri dan batik memang sangat erat secara filosofis administratifnya. Bahkan beberapa motif batik yang terdapat pada industri rumah tangga masyarakat Pekalongan memiliki karakteristik yang berbeda dengan daerah lain seperti kota-kota lain yang memiliki industri kawasan yang serupa yaitu Solo maupun Yogyakarta. Batik di Pekalongan lebih menonjolkan mekanisme evolutif dengan ritmes warna maupun garis-garisnya, contoh pada bagian depan (kepala) batik Pekalongan lebih sederhana dan dominan, memiliki karakter warna dan garis yang lebih kuat dari bagian tubuhnya. Hal ini menunjukkan, bahwa kultur masyarakat Islam pesisir di Pekalongan disimbolkan pada dominasi kekuasaan kharismatis pada pemimpin-pemimpin agamanya, sedangkan kedinamisan justru di tunjukkan oleh masyarakat awam sebagaimana watak masyarakat di kawasan kultur pesisiran. Demikian pula nilai kedinamisan tersebut ditunjukkan pada inovasi pewarnaan maupun pemakaian teknologi batik Pekalongan yang sarat dengan perubahan teknologi dari tradisional ke teknologi kontemporer seperti dari peralatan *canthing* berubah menjadi *cap* atau *sablonan*, *jumputan* dan *seterusnya* (Hasanuddin, 1996:195).

Kawasan pesisir pantai utara secara simbolik dibatasi oleh *pintu gerbang*, atau *benteng* sebagai batas yang mencakup wilayah kekuasaan

laut pantai utara. Sehingga peta kawasan pesisir Pekalongan bisa diartikan sebagai peta kekuasaan (benteng) yang meliputi :

1. Batas sebelah utara di batasi oleh Laut Jawa
2. Batas sebelah timur di batasi oleh Kabupaten Batang untuk kawasan kota pesisir atau Kabupaten Batang dan kota Pekalongan untuk desa pesisir.
3. Batas sebelah barat di batasi oleh Kabupaten Pekalongan untuk kawasan kota dan Kabupaten Pemalang untuk kawasan desa pesisir
4. Batas sebelah selatan di batasi oleh Kabupaten Pekalongan untuk kota pesisir atau Kabupaten Banjarnegara untuk wilayah desa pesisir.

Apabila dicermati, letak kekuasaan kota dan desa pesisir sangat strategis berada di antara pusat administrasi, pasar, dan TPI. Menurut mitologi masyarakat Pekalongan pintu masuk wilayah kekuasaan pantai utara milik kerajaan Dewi Lanjar berada pada lokasi paling ujung Kecamatan Pekalongan Utara atau tepatnya di wilayah Slamanan dan pintu keluar terletak di tengah-tengah pusat administratif kota (THR), tepatnya di perempatan Jalan Merdeka tembus ke Jalan Gajah Mada (Data primer: 2002). Kalau ditarik garis diagonal dari peta Pekalongan, maka akan didapat konfigurasi kekuasaan yang spesifik berasal dari jalur antara wilayah kota pesisir dengan desa pesisir yang meliputi seluruh wilayah Pekalongan dan kembali lagi ke laut Jawa. Masjid Kauman berada di titik tengah Kecamatan Pekalongan utara, Pekalongan Selatan, Pekalongan Barat dan Pekalongan Timur.

### A.1. Urbanisasi Mitos-Mitos Pantai Utara

Kehidupan keagamaan suatu kelompok masyarakat sangat berpengaruh di dalam menentukan sikap dan perilaku terhadap ekosistemnya. Seperti halnya adanya acara atau tradisi *labuhan* yang dilakukan oleh para nelayan dimaksudkan untuk mendapatkan keselamatan dan mendapatkan hasil tangkapan yang lebih baik. Demikian pula dengan adanya keyakinan untuk tidak melaut pada hari-hari dan bulan tertentu dan tidak menangkap ikan pada daerah-daerah tertentu karena diyakini akan mendatangkan kesialan bagi mereka yang sebagian besar mempercayai adanya pemilik kekuasaan di kawasan pantai utara. Kalau hal ini tidak ditaati secara moral publik, maka akan menjadi pelanggaran etis yang dipercaya mereka akan mendatangkan akibat yang kurang baik bagi keselamatan diri dan keluarganya.

Masyarakat yang berada di kawasan pesisir Kota Pekalongan memiliki pandangan terhadap dunia yang tidak bisa terjangkau oleh format ilmu pengetahuan secara mutlak, relativitas informasi kebenaran di dalam mitologi dasar kawasan tersebut dapat disederhanakan dalam bentuk gambaran utuh cerita-cerita rakyat yang diyakini kebenarannya. Mitos merupakan gambaran utuh dalam kosmis sebuah masyarakat mengenai kebenaran atau kepalsuan dalam menjalani hidup dan melakukan kegiatan sehari-hari (Madjid, 2000 : 196). Mitos tersebut telah menjadi ritus

masyarakat yang hidup di kawasan pesisir, meskipun apabila ditinjau secara pragmatis perilaku ini juga sering dilakukan oleh sebagian besar komunitas pedagang di kawasan kota di dalam bentuk asketisme rasional.

Urbanisasi berasal dari kata *urban* yang mengandung makna corak kehidupan sosial yang berakar pada nilai *gessellchaft* karena kata urban menurut Tonnies (Baum, 1975 : 48) merupakan kontinuitas yang berada pada dua ujung-ujungnya yaitu pertama adalah *gemeinschaft* dan ujung kedua yaitu *gessellchaft*. Ujung yang pertama masyarakat masih menganut kehidupan sosial yang berakar pada dataran idea, di mana warga masih memiliki ikatan *reciprocal* dan sentimen yang sempit sedangkan pada ujung kedua berhubungan dengan sifat-sifat keluarga, di mana kata keluarga dan kekerabatan menjadi lemah dan timbul ukuran terhadap semua nilai dari sudut pandang material atau uang yang akhirnya memunculkan pertumbuhan perdagangan dan kapitalisme. Urbanisasi mitos-mitos pesisir pantai utara ini dipengaruhi oleh tiga faktor dominan proses urbanisasi yaitu mitos migrasi, mitos pertumbuhan alamiah dan mitos reklasifikasi. Dengan demikian urbanisasi mitos-mitos di kawasan pantai utara dapat dilihat dari data taksonomi urbanisasi mitos-mitos pantai utara yang mempengaruhi perubahan budaya (*cross-culture point of view*) di sebagian besar penduduk Pekalongan sebagaimana dilihat pada Tabel 4.1 di bawah ini.

Tabel : 4.1

## Urbanisasi Mitos-mitos Pantai Utara

No	Faktor-faktor yang mempengaruhi urbanisasi	Mitos	Di Kota	Di Desa
1.	Mitos migrasi :			
	a. Faktor ekonomi	a. Bank-bank gaib milik kekuasaan pantai utara	Ya	Ya
		b. Mitos syuran	Tidak	Ya
	b. Perubahan sosial	c. Renternisasi / mitos laku dan amal (bebondo)	Ya	Ya
		d. Mitos kyai masjid	Ya	Ya
	c. Perubahan politik			
2.	Mitos Pertumbuhan alamiah :			
	a. Pertambahan jumlah penduduk	a. Mitos perkawinan jawa	Ya	Ya
			Tidak	Ya
	b. Faktor kelahiran	b. Mitos banyak anak banyak rezeki	Tidak	Ya
		c. Kekuasaan Dewi Lanjar		
	c. Berkurangnya jumlah kematian	d. Fasilitas kesehatan	Ya	Ya
			Ya	Ya
	d. Meningkatnya fasilitas publik	➤ Dokter ➤ Dukun/alternatif		



3.	Mitos reklasifikasi :			
	a. Pembangunan perumahan penduduk	a. Mitos perkawinan Jawa	Ya	Ya
	b. Home industri	b. Dewi Lanjar sebagai distribusi kekuasaan ekonomi gender	Ya	Ya
	c. Lokalisasi	c. Mitos mangan ora mangan ngumpul	Tidak	Tidak

Sumber : Data Primer 2002

Kelompok keagamaan platonik semacam perilaku masyarakat pesisir tersebut terhadap alamnya menganggap, bahwa dunia fisik (*physical world*) tidak terwujud. Mereka banyak mengandalkan kekuatan alam di atas kekuatannya sendiri sehingga masyarakat pesisir dikenal sangat menghargai dan melindungi keseimbangan alam. Dapat dibandingkan dua sikap manusia terhadap eksploitasi alam akibat dominasi pandangannya terhadap dunia dengan pandangannya yang dominan kepada ekologi. Untuk yang pertama akan menghasilkan dominasi terhadap kekayaan alam, lingkungan yang natural dan sumber-sumbernya diperuntukkan hanya untuk manusia. Pertumbuhan ekonomi disesuaikan oleh perkembangan populasi manusia. Kemajuan teknologi serta solusi-solusinya bagi kemajuan pola penangkapan ikan dilakukan melalui eksplorasi dan eksploitasi. Kepercayaan terhadap kemampuan manusia tersebut juga menciptakan budaya konsumerisme yang berakibat kepada karakter konsumen yang tersentral.

Dominasi pada kesadaran ekologis menyebabkan implikasi antara lain bentuk keharmonisan alam, kekayaan alam yang secara intrinsik berharga demi keadilan ekosistem di dalamnya. Tujuan material untuk kepentingan yang lebih tinggi dari hanya sekedar realisasi dan eksistensi diri serta dapat menciptakan pandangan baru terhadap dunia. Teknologi yang tepat adalah teknologi yang tidak didominasi oleh ilmu pengetahuan akan tetapi justru oleh etika dan moral publik administrasinya.

Masyarakat pesisir dan sekitarnya memiliki kepercayaan terhadap sesuatu di dalam simbol-simbol keyakinan internal yang dimanfaatkan untuk kepentingan yang sangat sederhana sebab kepercayaan di dalam institusi moral sangat mudah untuk dimobilisasi. Akan tetapi sejalan dengan pertumbuhan ekonomi kota dengan mobilitas yang tinggi melewati eksistensi urbanisasi dan proses kapitalisme, maka transformasi kultur sosial menjadi relaksasi keniscayaan setiap penduduk urban yang *sophisticated*, rasional dan relativistik. Hal ini mungkin efektif apabila pemerintah mau mengakomodasikannya dalam setiap kebijakan terutama kepercayaan terhadap intensitas moral yang terdapat pada urbanisasi mitos-mitos pantai utara. Mitos-mitos di kawasan pesisir baik di desa pesisir maupun pesisir kota mempunyai kualitas refleksi penafsiran yang bersumber dari perilaku publik dan kebijakan publik yang akan dijelaskan dalam bab tersendiri.

Urbanisasi dapat menciptakan hirarkhi kultur maupun struktur. Contoh hirarkhi kultural dapat dilihat di dalam pola konsumsi kultur urbanik, sedangkan pada hirarki struktural seperti sistem perkotaan yang lebih mudah memberikan pelayanan terhadap kebutuhan tertentu sejalan dengan hirarki kemampuan penduduknya atau jumlah penduduk yang ada.

Dari data primer diketahui, bahwa mitos-mitos maupun cerita rakyat pesisir hampir sama dengan mitos-mitos dan cerita masyarakat yang berada di kawasan kota. Namun demikian relasi-relasi simbol tersebut menjadi terkooptasi oleh kepentingan ekonomi yang menjadi *prototype* perilaku baru dari persepsi moral keagamaan. Bila digambarkan seperti halnya arus air, maka kota sebagai pusat administrasi akan menjadi muara lama atau *stereotype* yang mengumpulkan isu dan mitos kebijakan di dalam kaidah publik yang paling murni dari kondisi sosial masyarakat yang sebenarnya. Hubungan *stereotype* kepercayaan tersebut dapat dilihat di dalam pola konsumsi dan produksi yang hampir sama antara masyarakat dagang yang tinggal di kawasan kota dengan pola konsumsi dan produksi masyarakat di kawasan pesisir.

Di kawasan pesisir sendiri *stereotype* kepercayaan terhadap mitologi sudah mengalami pergeseran makna dengan permasalahan yang spesifik di tingkat ekonomi. Misalnya perilaku ekonomi yang muncul di TPI. TPI adalah tempat pelelangan ikan yang merupakan

pusat pengembangan ekonomi baik ditinjau dari fungsi pasar ataupun dari segi konsumsi dan produksi terutama dalam hal pendataannya. Di sebagian besar TPI yang terdapat di kawasan pesisir Pekalongan baik desa pesisir (TPI Wonokerto) dan kota pesisir (TPI Pantaisari) memiliki stakeholders yang tidak terlihat dan berpengaruh bagi siklus tangkap ikan yang dilakukan oleh sebagian besar nelayan tradisional. Di desa pesisir Kecamatan Wonokerto terjadi sebuah peristiwa aneh. Sebuah kapal milik nelayan desa tersebut tidak bisa dipakai untuk berlayar, walaupun bisa dilakukan ada saja kejadian-kejadian lain seperti jaring yang tiba-tiba rusak, anak buah kapal yang sakit atau bahkan selama tiga minggu berlayar namun tidak satupun ikan yang diperoleh. Beberapa usaha telah dilakukan akan tetapi semuanya sia-sia. Setelah dilakukan ikhtiar ke beberapa orang tua (paranormal), diketahui bahwa istri dari pemilik nelayan tersebut memiliki usaha sambilan yang berupa dagang dengan penghasilan yang cukup besar. Setelah diperintahkan untuk berhenti dari usahanya, maka tidak lama kemudian para nelayan tersebut dapat memperoleh hasil tangkap yang berlimpah-limpah.

Menurut data sekunder, jumlah nelayan asli maupun pemilik kapal lebih kecil dari pada jumlah nelayan dan pemilik kapal yang berasal dari kelompok pendatang. Hal ini disebabkan di samping banyaknya masyarakat di pesisir Pekalongan memiliki mata pencaharian lain selain nelayan juga karena jumlah urbanisasi

penduduk desa ke kota yang meningkat. Dilihat dari hasil rata-rata jumlah penduduk nelayan dan non nelayan dibagi jumlah penduduk kota Pekalongan saat itu, maka dapat diketahui prosentase kenaikan jumlah status kerja non nelayan sebagai berikut :

Tabel : 4.2

**Pertumbuhan Komunitas Nelayan dan Non Nelayan  
Di Kawasan Pesisir Pekalongan**

No	Pekerjaan	Th.1997	Th. 1998	Th. 1999
1.	Nelayan	$\frac{16.007}{244.986} \times 100\%$ 6,53 %	$\frac{16.148}{245.151} \times 100\%$ 6,6 %	$\frac{16.148}{245.316} \times 100\%$ 6,6 %
2.	Non Nelayan	$\frac{228.961}{244.968} \times 100\%$ 93,5 %	$\frac{229.003}{245.151} \times 100\%$ 87,3 %	$\frac{229.168}{245.316} \times 100\%$ 93,4 %

Data Sekunder Laporan Dinas Perikanan Kota Pekalongan 1997-1999

Mitologi masyarakat Pekalongan dibawa dari mitos-mitos yang telah berkembang sebelumnya di masyarakat pesisir yaitu mitologi ekonomi pantai utara (ekonomi pantura). Pekalongan atau sebut saja kawasan pesisir tidak hanya mempercayai, bahwa setiap perilaku ekonomi berhubungan dengan perilaku keagamaan. Mereka menerima realitas tersebut sebagai kesepakatan-kesepakatan kultural yang tertutup dan metafisis, namun diyakini adanya oleh sebagian besar penduduk asli maupun pendatang.

Dewi Lanjar dipakai sebagai simbol penguasa pantai utara Jawa Tengah yaitu kekuasaan yang meliputi sepanjang pantai yang berkawasan di sebelah utara dari kekuasaan pantai selatan milik simbol *Roro Kidul*, atau tepatnya antara  $6^{\circ} 50' 42'' - 6^{\circ} 55' 44''$  LS dan  $109^{\circ} 37' 55'' - 109^{\circ} 42' 19''$  BT (Dinas Perikanan, 2000 : 2). Awal mula mitologi tersebut berasal dari perbenturan konsep-konsep kepercayaan dan kekuasaan asketis dengan kekuatan metafisik melalui ajaran moralitas dalam bentuk-bentuk kelembagaan agama (masjid). Perbenturan antara magi dan kewahyuan dalam perilaku keagamaan yang sinkretis yaitu campuran tradisi Islam dengan sebagian dimensi perilaku mistik Hindu dan Budha, menurut Wood Ward (Kompas, 2002), bahwa sinkretisme dalam budaya Jawa tidak semuanya pengaruh dari ajaran Hindu dan Budha. Bentuk ajaran *syar'iyah* atau hukum Islam tersebut ditransformasikan ke dalam pola epistemologis pada pemikiran mistis masyarakat setempat dibawa kepada cara berpikir yang mengambil jarak dari alam dengan manusia atau distansi antara ranah *nature* dengan *culture*. Nilai-nilai asketis rasional tersebut dibawa oleh para pedagang di kawasan pantai utara.

Ritualisasi di Pekalongan memiliki dua corak yaitu ritualisasi yang berada di sebagian besar wilayah desa pesisir dan ritualisasi masyarakat kota pesisir. Di wilayah desa pesisir, ritualisasi masih berupa pelestarian tradisi-tradisi leluhur seperti perilaku dinamisme

dan animisme yang pada intinya adalah ketidakberdayaan atas kekuatan di luar dirinya. Di pesisir kota yang letaknya berdekatan dengan pusat administrasi pemerintahan kota dan sekitarnya, urbanisasi mitos-mitos pesisir mulai direfleksikan dalam perilaku ekonomi masyarakat kota (*unconsciousness*). Ketidaksadaran tersebut ada di dalam fenomena kultur urbanik antara lain memiliki ciri-ciri irrasional, spekulatif dan monopoli kapitalis. Taman Hiburan Rakyat (THR) adalah istilah di mana masyarakat desa pesisir mencari hiburan dan membelanjakan uangnya. Komunitas konsumtif ini menjadikan kota Pekalongan lingkungan yang sangat strategis sebagai kota industri apalagi penduduk kota pesisir rata-rata 93% adalah non nelayan dan pedagang, data ini diambil dari data sekunder Laporan Dinas Perikanan berupa kalkulasi pertumbuhan jumlah nelayan dan jumlah penduduk dari tahun 1997 sampai dengan 1999.

Keterlibatan mitos kawasan pesisir dengan perilaku ekonomi dapat menjadi paradoks kesejarahan publik. Hal ini dikarenakan posisi mitos dianggap sebagai *pre-history* umat manusia di manapun. Ciri-ciri dari prahistorika adalah watak mitos tersebut yang tersimpan di dalam kerahasiaan (*secret*). Sebaliknya *altruisme public* menghendaki bisa membuka tabir misteri menjadi sesuatu yang memiliki nilai pembenaran di dalam kesejarahan umat manusia itu sendiri. Analogi paradoksal mitologi ini dapat dilihat dalam konteks memahami esensi kebenaran. Kebenaran yang dibawa oleh politik

kebijakan lembaga birokrasi yang memandang, bahwa kepentingan publik adalah kepentingan birokrasi. Publik harus dapat mendukung upaya strategis di dalam sebuah aturan permainan administrasi (*chess board*).

Konflik horizontal yang sering terjadi di kawasan pesisir khususnya pada pertengahan tahun 90-an ataupun tarik menarik kepentingan antara pemilik kapal dan anak buah kapal pada kasus pungutan hasil tangkap ikan dan PHP 2,5% akhir-akhir ini di samping faktor diskontinuitas antara identifikasi kebutuhan dengan keputusan juga didorong oleh adanya kondisi dilematis kebijakan pemerintah yang menunjukkan relasi tersembunyi dari opini masyarakat tentang diskriminasi izin usaha perikanan (IUP) yang lebih banyak di peroleh oleh warga cina sebagai pemilik kapal, kenyataan ini juga berhasil mengkotak-kotakkan realitas kesejahteraan ekonomi di kawasan kota pesisir. Jumlah warga negara asing di Pekalongan yang terbesar adalah etnis cina, di mana dari 189 jumlah WNA di Pekalongan etnis cina berjumlah 156 (Suara Merdeka, 2002) dan menempati ruang-ruang yang strategis dalam pertumbuhan ekonomi kota. Kerusuhan yang pernah terjadi di Pekalongan tiga kali berturut-turut juga di tujukan oleh warga pribumi kepada dominasi etnis Cina ketika menjelang pemilihan umum dan terakhir pada tahun 1997. Di samping persoalan SARA, ada dua faktor yang tidak bisa dieliminir yaitu faktor kesenjangan



ekonomi akibat mekanisme kebijakan orde baru dan faktor institusionalisasi agama dalam konteks politik agama. Dari contoh tersebut, maka sebenarnya di dalam realitas publik ada kebenaran yang tersembunyi dari kebenaran yang berkembang di dalam opini publik. Perilaku tersebut merupakan kebiasaan perilaku birokrasi di manapun dan menjadi strategi politik administrasi.

Mitos secara geneologis memiliki relasi simbol-simbol yang memiliki sisi kebenaran partikularistik di dalam sebuah kultur karena mitos juga banyak mengungkapkan pesan-pesan tertentu yang berhubungan dengan tipe-tipe pemerintahan (*government*) maupun sistem politik organisasi publik. Sistem politik yang despotis dan sentralistik maupun populis yang demokratis adalah beberapa contoh pola kekuasaan yang tidak dilepaskan dari sudut pandang pengetahuan dan pengalaman manusia tentang pemakaian simbol-simbol mitos tentang politik dan kekuasaan.

Beberapa orang Pekalongan maupun juru kunci yang mengakui bisa dan pernah melakukan interaksi secara langsung dengan penguasa pantai utara mengatakan, bahwa sifat dari kekuasaan dari Dewi Lanjar adalah *nepotik*. Artinya mereka hanya melindungi komunalitas pemanfaat kekuasaan dan kebijakannya saja dengan nilai solidaritas agama yang tinggi, seperti beberapa orang yang dianggap memiliki hak sebagai pemilik saham kekayaan

supranatural akan mudah berhubungan dengan 'investor' dengan fasilitas kemudahan dari kekuatan supranatural (Data primer 2002).

Kekuasaan ekonomi di kawasan pesisir memiliki kemampuan mengarahkan format moralitas publik di dalam mekanismenya karena kekuasaan ekonomi merupakan bagian dari kebijakan eksternal (*external policy*) di dalam otoritas yang akan berpengaruh pada pengaturan perilaku dirinya pada sebuah kelembagaan maupun organisasi tertentu. Contohnya mitos kematangan dan kemandirian di tradisi Pekalongan sangat ditentukan oleh lembaga perkawinan. Perempuan di sebagian besar kawasan pesisir sangat dominan kepemilikannya dalam sebuah keluarga. Apabila seorang perempuan harus menikah, ia diharapkan memperoleh pasangan yang bisa mencukupi semua kebutuhan diri dan keluarganya. Simbol ini dapat dipahami ketika beberapa ritual perkawinan dari *lamaran*, *pasrah tukon* dan acara perkawinan, maka pihak laki-laki yang harus bertanggungjawab secara materi. Mengatur keturunannya di 'rumah' dilakukan setelah perempuan memiliki keluarga sendiri karena setiap rumah yang satu dengan yang lain memiliki perilaku dan pengaturan ekonomi yang khas. Demikian analogi dari politik organisasi yang merujuk dari teori Schapera. Menurut pemikiran Schapera (1956 : 218), politik organisasi adalah bagian dari totalitas organisasi dari yang terkecil yaitu *family* yang memperhatikan segi

pengaturan dan pemeliharaan hubungan internal serta berhubungan dengan lingkungan eksternal.

Paradigma kebenaran atau moralitas yang bersifat partikularistik di dalam publik ini antara lain dapat dilihat pada membenaran argumentasi publik mengenai kebebasan untuk melakukan kegiatan ekonomi, seperti perdagangan yang kebanyakan dilakukan di kawasan pesisir kota. Sirkulasi uang tidak lagi tertumpu pada mekanisme pasar yang secara tradisional kurang efektif diselenggarakan bagi pemasukan pajak di kawasan pesisir tersebut, akan tetapi bisa dilakukan dari alternatif kegiatan spekulasi para pedagang berinvestasi di industri rumah tangga. Industri rumah tangga merupakan alternatif konformitas sosial terhadap resiko mobilisasi pembangunan kota yang menjauhkan jarak antara masyarakat dari tempat-tempat mereka bekerja, sebab industri ini bisa dilakukan secara domestik di mana kegiatannya banyak dilakukan oleh perempuan di rumah-rumah seperti pembuatan trasi, ikan pindang atau ikan asin bagi mereka yang tinggal di desa pesisir dan industri batik maupun pertokoan bagi mereka yang tinggal di pesisir kota. Ekonomi keluarga ini pada tingkat produksi dan distribusi barang termasuk industri kelas menengah yang cukup mempengaruhi keberadaan pasar secara nasional, bahkan realitas ini kurang disikapi oleh *local public government* sebagai asset pembangunan ekonomi kawasan.

Perubahan paradigma moralitas publik yang partikularistik kepada paradigma rasionalitas publik diharapkan untuk mewujudkan transformasi moralitas publik, yang lebih riil dan obyektif daripada ukuran-ukuran yang abstrak dalam etika publik. Dilakukannya proses kebijakan pembangunan kawasan dengan cara andilnya faktor politik di dalam moral publik ketika politik dapat merubah paradigma moralitas kepada paradigma rasionalitas. Kalau kasus perkawinan antar para pemilik sumber-sumber kekuasaan industri rumah tangga bisa menjadi sebuah kotrak politik yang mengikat dalam perilaku ekonomi kawasan, maka pada dasarnya yang telah terjadi adalah rasionalisasi paradigma moral dari sisi wilayah privat. Sedangkan pada wilayah publik transformasi etika publik diperoleh melalui rasionalisasi mitos-mitos ekonomi yang berkembang dan menjadi perilaku publik di kawasan tersebut.

*Stereotype* yang dapat diterima dari beberapa mitos yang berkembang selama ini yaitu adanya dua kawasari kekuasaan yang dimiliki oleh kelompok-kelompok perilaku keberagamaan yang mengkondisikan opini moral publik. Dua tipe kekuasaan tersebut meliputi keagamaan essensial dan eksistensial. Pada simbol-simbol yang dibawa oleh kelompok eksistensialis, mereka memiliki ciri-ciri lebih banyak untuk melanggengkan institusi-institusi keagamaan di ranah komikasi publik.

Tradisi komunitas ekonomi kelas *menengah-santri*, menurut Le'vi-Strauss dan beberapa faham strukturalis yang lain melihat mitos sebagai logos, atau bahasa suci yang terstruktur dari perilaku manusia masa lalu yang tersublimasi dari ucapan manusia yang beredar di kawasan tertentu (Schapera, 1956 : 128). Faktor artikulasi pulalah yang menyebabkan mitos kebenaran politik tidak ada, sebab politik diidentikkan kepada sebuah kepentingan yang dibatasi oleh ruang dan waktu. Menurut Puntust (1986 : 7) tergantung kepada moralitas politisi karena secara subyektif artikulasi politik oleh politisi dibangun atas dua kepentingan yang saling menekan antara kepentingan kelompok ataupun kepentingan publik.

Istilah masyarakat santri, priyayi dan abangan diambil dari istilah Clifford Geertz dalam kelas budaya Islam di Jawa, namun untuk memudahkan penulis membedakan status kelas tanpa mengurangi rasa hormat terhadap konsep tersebut, maka perbedaan kelas di kawasan pesisir Pekalongan di bedakan menjadi dua kelas yaitu kelas eksistensialis dan kelas essensialis. Kawasan eksistensialis adalah sebuah gagasan dari suatu realitas dunia di mana objek dimaterikan oleh indera sedangkan kawasan essensial adalah di mana objek ada dalam pikiran manusia dan tetap merupakan suatu kebijaksanaan esoteris (Lippman, 1999 : 149). Pada masyarakat yang hidup di wilayah pesisir Pekalongan eksistensi mitos *laku* dan *amal*

sangat dipercayai oleh kelompok eksistensialis masyarakat yang berada di pesisir kota khususnya mereka yang memiliki mata pencaharian sebagai pedagang atau buruh.

Di dalam etos dagang diterima sebuah kepercayaan, bahwa keuntungan dan kemajuan sebuah usaha tidak mudah diperoleh apabila tidak melaksanakan konsep *laku* dan *amal* sebagai sebuah pesan moral khusus yang di teladani dari *Guru* mereka di komunitas perilaku tarekat tertentu. Sedangkan pada kelompok essensialis merupakan kelas yang banyak melontarkan isu pemurnian ajaran Islam dari kultur sinkretik seperti mitos *Bank Gaib*, sebagai konter budaya atas perilaku ekonomi kelas eksistensialis menuju monopoli institusi-institusi ekonomi dan rasionalisasi ekonomi. Misalnya yang terjadi pada pendirian Bank-Bank Muamalat atau BMT pada tahun 1991 (data primer 2002).

Melihat adanya pro dan kontra nilai riba pada pendirian Bank-Bank konvensional dan usaha-usaha berbadan hukum lainnya, maka oleh kelompok modernis dianggap sangat menguntungkan bagi sosialisasi pendirian bank-bank tersebut dilakukan karena memandang bahwa sebagian penduduk di Pekalongan rata-rata adalah muslim, di samping mereka tidak sepakat terhadap adanya pengaruh perilaku keagamaan tertentu terhadap keberhasilan ekonomi seperti mitos *laku* dan *amal* yang di percayai oleh kelas eksistensialis.

Eksistensialisme dan essentialisme kawasan yang dilihat dari karakteristik norma-norma perilaku dua kelompok kelas di dalam etika publik sama dengan nilai-nilai politik kawasan yang terdesentralisasikan di dalam bentuk-bentuk pembebasan komunikasi simbol. Masyarakat sendiri memiliki kebebasan memberikan arah kultur pembangunan kawasan di dalam interpretasi etos institusinya. Munculnya efektifitas pengambilan keputusan juga berasal dari dialektikal kultur dua kelompok tersebut. Kelompok eksistensialis mewakili tradisionalisme yang berada di desa pesisir sedangkan kelompok essentialis mewakili kelompok modernis yang tinggal di pesisir kota.

Birokrasi menjadi tumpuan melakukan perubahan. Demikian yang dipesankan di dalam ide *good government* khususnya mengenai model opini moral yang menyeret publik untuk ramai-ramai mengikuti propaganda tersebut. Padahal opini yang terbentuk belum tentu hasil ranah komunikasi mitos-mitos maupun realitas kultur masyarakat pesisir dan ketika persoalan tersebut tidak bisa dikomunikasikan lagi kepada publik maka kebenaran akan menderita suatu distorsi yang cukup besar dan radikal. Proses reformasi ekonomi juga mengikuti perkembangan regulasi yang dikendalikan oleh apapun bentuk pembangunan yang berdimensi ekonomi kawasan karena dengan mempertimbangkan pesan-pesan yang

dibawa oleh interpretasi komunikasi lokal termasuk di dalamnya konteks mitos, maka perubahan akan bergerak dari dalam (*insider's*).

Urbanisasi merupakan proses mobilisasi mitos ekonomi masyarakat desa pesisir untuk mendapatkan tingkat kesejahteraan, kesehatan bahkan pendidikan yang baik dibandingkan kondisi sebelumnya. Dalam konteks pembangunan mitos-mitos kawasan, proses urbanisasi lebih didorong oleh faktor ekonomi dari pada politik, mengapa?. Karena melalui destruksi nilai-nilai kekuasaan metafisis seperti rasionalisasi ekonomi akan terwujud dalam bentuk kapitalisasi melalui konsep-konsep etika eksploitasi dan eksplorasi terhadap hasil-hasil kekayaan alam terutama laut dan seluruh potensi yang ada di dalamnya. Sedangkan konsentrasi yang berlebihan kepada pembangunan di bidang politik menghasilkan proses debirokratisasi dan deregulasi. Implikasi dari keduanya adalah munculnya praktek privatisasi dengan perusahaan-perusahaan swasta di setiap proyek pembangunan ekonomi.

Tesa ini tidak sedang membuktikan, bahwa kontinuitas pembangunan ditentukan oleh dikotomik ekonomi dan politik, sehingga harus memberikan titik berat bidang politik di dalam melakukan pembaharuan wawasan, konsep, perencanaan dan mekanisme pembangunan ekonomi, tetapi isu politik dalam proses reformasi ekonomi yang mengikuti perkembangan regulasi dikendalikan oleh tujuan kapitalisme yang dimanipulasi oleh adanya



kotrol resmi dari pemerintah dalam konteks proses diskontinuitas politik administrasi. Dalam pengaruh kekuasaan dan moralitas keberpihakan komunitas tertentu atau kelompok-kelompok tertentu akan mengurangi kaidah moral publik itu sendiri, meski tidak bisa dipungkiri bahwa moral publik berhubungan dengan faktor pemerintah, agama dan komunitas yang berpihak.

Pembangunan ekonomi kawasan pesisir yang berdimensi kultur urbanik tidak akan mengakibatkan perbedaan tingkat pertumbuhan ekonomi yang dilematis antara *rural* dan *urban*. Hal ini dikarenakan di dalam kebijakan pembangunan tersebut di titik beratkan kepada sumber daya kekuasaan metafisis yang berkembang menjadi kesadaran historis kawasan tersebut. Kekuasaan metafisis adalah kekuasaan yang mengikat moral-moral obyektif dari kesadaran publik. Dan moral-moral obyektif tersebut akan menjadi standart perilaku publik yang dianggap sebagai pemimpin yang bertanggung jawab untuk mengarahkan kepada opini masyarakat yang benar atau salah. Meskipun di dalam proses upaya-upaya mencapai keselamatan tersebut terdapat konflik normatif yang berada di luar jangkauan obyektifitas atas preferensi moral, akan tetapi proses tanggungjawab moral akan terus berjalan di atas rel dan menemui nilai kebenarannya juga.

Ciri-ciri kekuasaan eksistensial di kawasan pesisir antara lain kekuasaan kharismatis publik yang dimiliki oleh tokoh-tokoh agama,

LSM maupun tokoh-tokoh politik yang tidak memiliki kedudukan tertentu baik di lembaga-lembaga publik baik eksekutif maupun legislatif. Seluruh nilai pengaturan publik akan bertumpu pada stereotip kekuasaan yang tidak efektif ini, karena kultur urbanik lebih berpotensi untuk membawa nilai-nilai perilaku yang dibawa dari ranah aslinya daripada harus melebur dan beradaptasi dengan konflik-konflik politik di masyarakat.

Hirarkhi kelas yang dapat mendorong konflik-konflik politik dari perilaku masyarakat nelayan di kawasan pesisir bisa berasal dari kelompok *Punggawa* (Patron) yaitu komunitas pemilik kapal atau *Juragan*, yaitu seseorang yang dipercaya punggawa untuk memimpin tugas operasi penangkapan ikan dengan kelas di bawahnya seperti *Pa`bagang* atau pembantu utama para Punggawa dalam menangani kegiatan operasi penangkapan ikan (Ismail, 2000 : 202). Pada level *Pa`bilolo* atau penyalur konflik lebih bersifat administratif sebab para penyaluran ikan ke pasar oleh penyalur yang diperoleh dari hasil tangkapan *Pa` bagang* biasanya tergantung pada harga tangkapan ikan yang sudah ditentukan di TPI, hal ini tentu mengurangi perilaku kolusi yang bisa di lakukan di level *Punggawa* maupun *Juragan* dengan pejabat publik yang dalam hal ini adalah pegawai TPI maupun kebijakan pemerintah lokal.

Urbanisasi kawasan pesisir yang dibawa oleh mitos gender lebih dipakai di dalam konteks ekonomi rumah tangga, dari pada

partisipasi politik dan keagamaan sebab institusi-institusi keagamaan di kawasan pesisir tersebut telah membelenggu norma-norma asli itu sendiri. Oleh karena itu berkembanglah *counter cultur* dari feminisme radikal yang berawal dari konsep dekonstruksi dikotomi bentuk-bentuk hirarkis seperti dikotomi publik dengan privat, kultur dengan natur, rasional dengan intuitif, akal dengan rasa, *in dependent* dengan *dependent*, kuat dengan lemah demikian seterusnya yang kemudian berkembang menjadi dikotomi laki-laki dengan perempuan.

Radikal feminis menurut analisis Marxist berpendapat, bahwa marginalisasi perempuan akan menekankan kepada determinasi di dalam ekonomi yang berakibat pada penempatan hak istimewa terhadap produksi dan reduksi terhadap perempuan atas sebuah ideologi. Feminis radikal merupakan reaksi atas persepsi perempuan sebagai kelas kedua dalam bentuk penghasilan ekonomi (Townley, 1994 : 169). Sosok perempuan yang justru dipakai di dalam simbol-simbol kekuasaan pantai utara telah membenturkan pertimbangan-pertimbangan nilai lama yang selama ini ambigu dan tidak rasional.

Di dalam kegiatan ekonomi perempuan-perempuan ini lebih banyak dipakai energinya untuk masalah-masalah produksi dan ketenagakerjaan bukan si pembuat keputusan. Akan tetapi sebaliknya laki-laki yang tidak berlayar atau bekerja mereka adalah duta-duta Tuhan di dalam konsep-konsep asketik eksistensial. Banyak ritual-

ritual keagamaan yang mereka lakukan untuk memperkuat posisi ekonomi rumah tangganya, seperti pada kasus stakeholder tidak terlihat, di mana posisi perempuan dalam mekanisme ekonomi rumah tangga bisa menjadi penghambat kelancaran hasil tangkap ikan di desa tersebut. Bahkan penasehat spiritual yang dipercaya dapat melakukan pembenaran-pembenaran publik atas perilaku publik yang bertentangan dengan kebajikan publik itu sendiri. Mitos *kemis legi*, *jum`at kliwon* sama dengan konsep hari baik dan buruk. Demikian halnya dengan istilah *syuran* yang berasal dari nama bulan Islam Asyurro memiliki tafsir makna yang berbeda. Kliwon adalah waktu Jawa yang dipercaya orang Pekalongan sebagai hari istimewa, sehingga banyak dari mereka menghentikan aktifitas pasar karena menganggap kontrak perjanjian dagang itu membawa hasil pada bulan syuro yang berarti syuran (angsuran) atau *setoran* dan kewajiban kelas *Punggawa* atau *Juragan* atau pemilik modal untuk membayar cicilan (*angsuran*). Demikian pula dengan istilah *kemisan* (Kamis legi) yaitu mekanisme penerimaan upah kerja bagi buruh-buruh yang bekerja di industri rumah tangga setiap minggunya (*poco'an*).

Menurut kebajikan publik *syuran* merupakan rasionalisasi waktu yang tepat bagi kekuasaan metafisis untuk menagih atau mengaudit pajak-pajak yang wajib dibayarkan dalam satu rentang waktu yang sudah ditentukan sebagai kode etis bersama antara

penguasa dan pekerja, pemerintah dan masyarakat juga antara pemimpin dan yang memberikan suaranya. Hak dan kewajiban di dalam etika publik merupakan dua realitas dalam satu mata uang. Keduanya merupakan sinergis hukum hirarkis sistem kawasan. Kebebasan bukan seperti yang digambarkan oleh Locke (Ackerman, 1980 : 171). sebagai kekuasaan untuk melaksanakan atau tidak melaksanakan sebuah tindakan tanpa adanya satu pertanggungjawaban moral.

Metode akomodasi yang digunakan para filosof adalah dengan memperlakukan materialisasi mitos sebagai alegori, merupakan upaya menterjemahkan dari pengetahuan yang sama ke dalam sebuah bahasa lain. Kokohnya pertumbuhan dua kawasan filsafat tersebut di dalam akomodasi institusi keagamaan yaitu eksistensialis dan essensialis, maka mitos-mitos yang dibawa dari pantai utara merupakan bentuk akomodasi kultural di dalam Islam pesisir yang terlibat pada komunikasi-komunikasi akomodatif kebenaran yang parsial dan sinkretik. Artinya, bahwa akumulasi interpersonal yang berhubungan dengan identitas Islam dalam melakukan kontrak-kontrak sosial dan politik yang berimplikasi kepada kelangsungan kehidupan perekonomian masyarakat pesisir di lakukan secara tidak sadar oleh perilaku mitos itu sendiri.

Karakterologi komunikasi simbol di kawasan pantai utara berbeda dengan karakter mitos-mitos pantai selatan. Pada akomodasi

mitos-mitos pantai pesisir selatan kontrak-kontrak sosial dan politik dibawa oleh entitas legalitas khususnya legalitas kharismatis yang terdapat pada perkawinan antara raja-raja Jawa dengan kekuasaan metafisis. Pangeran Senopati dalam babad kerajaan Mataram ketika hendak membuka tanah perdikan menjadi pusat kekuasaannya, terdapat mitos, bahwa antara Senopati dengan penguasa pantai selatan (Roro Kidul) telah terlibat satu perjanjian sosial - politik yang saling menguntungkan di daerah pertemuan yang disebut sebagai Parangkusuma. Relasi akomodatif mitos pantai selatan tersebut sangat berbeda dengan gambaran yang diperlihatkan di kawasan pesisir utara khususnya di Pekalongan. Ada faktor pendorong yang berperan di dalam proses mobilisasi sosial-ekonomi dan politik yang memberikan setting hubungan nilai-nilai yang lebih mengarah kepada konflik relasi ekonomi - keagamaan yang kemudian disebut sebagai asketisme transisional karena memang terdapat relasi transisi moral perilaku ekonomi rasional dengan faktor-faktor kepercayaan yang dilembagakan dalam hal ini adalah peran Islam sinkretis.

Mitos lelakon 'haji' yaitu pergi ketanah suci menunaikan rukun Islam yang terakhir merupakan syarat bagi mereka yang hendak meminjam modal di 'Bank Gaib' milik penguasa pantai utara. Dibuktikan dengan adanya animo yang besar di kawasan ini untuk menunaikan haji setiap tahunnya meskipun bangsa Indonesia sedang mengalami krisis moneter (Data Sekunder Kantor Depag

2000). Masyarakat Pekalongan di pesisir kota melihat realitas haji sebagai standar keagamaan sosial dan moral baru.

Fenomena Bank-Bank gaib di desa pesisir lebih banyak pada pelaksanaan ijon atau renternirisasi dari pemilik kapal kepada buruh kapal. Dengan demikian Islam sebagai institusi keagamaan merupakan *kekuasaan* tersendiri untuk menciptakan opini. Islam memiliki ruang yang akomodatif di dalam pembentukan bahasa publik bahkan di dalam mekanisme ekonomi rumah tangga. Kelebihan ekonomi rumah tangga tidak dipakai tata administrasi yang ketat sebagaimana perizinan industri, lisensi maupun monopoli distribusi yang pada akhirnya memunculkan patologi birokrasi di dalam praktek kolusi usaha atau niaga.

Proses deinstitutionalisasi agama adalah wujud dari implementasi moral publik dan tanggungjawab yang dapat mengeleminir eksklusivitas agama baik untuk satu lingkungan keberagamaannya maupun komunikasi terhadap pemeluk agama lain. Analogi dari nilai-nilai inklusifitas ini dapat diperlihatkan pada nilai moral mengenai persamaan dan keadilan yang dibawa oleh eksistensi masjid di kawasan pesisir. Masjid maupun gereja merupakan contoh dari bentuk institusionalisasi agama. Makna masjid di dalam analogi deinstitutionalisasi terdapat pada equalibilitas masjid dari hirarkisnya sebab masjid bisa menampung sekian macam sekte-sekte Islam di manapun tanpa ada larangan apabila dipakai secara essensial sebagai

tempat untuk beribadah karena melakukan sholat di masjid manapun adalah sah apabila dalam keadaan bersih dan suci tanpa melihat dari sekte dan aliran mana.

Etika kawasan sama tapi tidak identik dengan etika lokal karena etika kawasan ada nilai universalisme tanpa menghilangkan nilai-nilai asli yang berkembang di dalamnya. Pada mobilisasi nilai-nilai lokal, etika kawasan telah membangun pluralitas moral publik yang mencerminkan budaya organisasinya yaitu budaya etnik kawasan pesisiran. Apalagi menyangkut mobilisasi pada kasus urbanisasi yang selama ini diakibatkan oleh pembangunan ekonomi yang tidak tepat. Ketidaktepatan ini sudah menjadi perilaku birokrasi yang tidak peka terhadap fenomena-fenomena kawasan. Antara kepentingan lokal dan nasional kadang bertabrakan satu sama lain sehingga muncul pertanyaan yang menarik dari pemikiran Benda (1999 : 123) tentang benarkah nilai kemanusiaan itu bersifat nasional ataukah justru spiritual, karena penguasaan kemanusiaan itu telah bergantung kepada keinginan-keinginan tertentu dari pemilik pengetahuan sebuah institusi keagamaan maupun *clearent security* dari birokrasi di pemerintahan. Etika publik adalah etika formal yang dibangun oleh perangkat sekuritas-sekuritas atau jaminan-jaminan publik (state) bukan moralitas publik (spiritualitas).

Manusia memiliki keinginan terhadap faktor kemanusiaannya dalam proses kesejarahan publik. Persepsi nilai kemanusiaan



menghasilkan spekulasi terhadap keputusan politik khususnya keterkaitannya dengan keputusan mengenai penilaian intelektual apakah bebas dari intervensi institusi atau tidak, minimal *self institution* mendorong proses pembangunan ekonomi saat ini. Bangkitnya *neo-institusionalisme* di masyarakat yang mencerminkan adanya spekulasi baru bagi kebangkitan kelembagaan sebagai faktor afektif kebijakan publik. Simbol-simbol bangunan sosial dibawa secara tidak permanen oleh waktu sedangkan bangunan kultural tidak permanen oleh ruang tapi lebih eksis dalam waktu. Hal ini akan menyulitkan institusi maupun institusionalisasi di mana memiliki kebiasaan yang sama yaitu tidak lebih dari bagian teori struktur dan kapitalisme yang memiliki tujuan untuk mempercepat proses mobilisasi. Akan tetapi karakteriologi kultur dan tradisi tidak cukup untuk menyediakan teknologi. Sehingga tidak jarang mekanisme pembangunan ekonomi di kawasan pesisir tetap memakai sistem tradisionalisme dengan teknologi yang ramah lingkungan.

Diskursus mengenai berkembangnya mitos-mitos pesisiran selama ini meletakkan secara proaktif unsur marginal bentuk kelembagaan ekonomi, selain tidak lebih dari pengaruh yang ditimbulkannya dari proses intensionalitas diri di dalam struktur-struktur. Struktur di dalam diri meliputi komunikasi di dalam bahasa kultur, baik yang terdapat pada tutur kata atau *speech* maupun *epoch* yaitu sastra atau tulisan kuno yang mengandung nilai sejarah yang

terpendam. Ratusan bahkan tak terhitung jumlah mikro kultur yang bisa diperlihatkan intensitas nilai-nilai kesejarahan tentang manusia. Sejalan dengan proses *self institution* tersebut, bangunan tata ruang, relasi tata ruang bahkan ruang tata (management) harus disesuaikan dengan sistem budaya kawasan. Kawasan-kawasan budaya tersebut diatur di dalam konsiderasi moral dan politik kebijakan publik. Betapapun kecil pesan moralitas yang bisa ditangkap oleh bahasa institusi dari fenomena bangunan kota serta mitos-mitos yang ada di dalamnya, maka mitos Dewi Lanjar menunjukkan adanya bagian dari struktur publik yang terakumulasi di dalam sistem organisasi, korporasi maupun famili. Menurut Bellah (1992 : 179) gereja publik pada kenyataannya tidak bisa menentukan siapa yang memiliki wewenang untuk mengatur publik kecuali dengan dua cara pandang. Pertama, mengakui bahwa Tuhan telah menciptakan bumi dan seluruh isinya bagi mereka yang dapat membuka di dalam wilayah-wilayah publik maupun privat. Kedua, publik datang diperuntukkan untuk rakyat, siapapun yang dapat merefleksikannya simbol-simbol di dalam karya atau ciptaannya, berjanji untuk selalu terikat dan memilih bagi mereka yang mampu mengatur negara. Dengan demikian kekuasaan itu sangat dekat dengan sebuah konstitusi termasuk di dalamnya agama. Agama adalah bagian terpenting dari makna etika publik karena di dalam etika publik dan agama, dibicarakan juga mengenai *public good*.

Antara kaidah moral yang terdapat di dalam ajaran agama maupun norma-norma etika yang diungkapkan oleh kebebasan menangkap pesan moral di dalam simbol peradaban manusia (mitologi) merupakan dua tempat yang seolah-olah memiliki kawasan kajian yang berseberangan akan tetapi pada dataran praksis sebenarnya dapat bertemu ketika berhubungan dengan persoalan komunikasi. Semisal selama ini antara kebenaran dan kebohongan publik sangat sulit dibuktikan apalagi ketika berhubungan dengan sistem komunikasi. Media publik apapun bentuknya (tv, mass media, media elektronik lain) sebagai simbol produk teknologi peradaban moderen telah menyediakan kebebasan seseorang untuk memberikan pesan moral kepada umum di satu sisi. Namun di sisi lain akan berbenturan dengan kepentingan-kepentingan tertentu misalnya politik, ketertiban bahkan nilai investasi (ekonomi). Maka yang terjadi adalah pesan maupun informasi yang akan disampaikan kepada publik menjadi prioritas yang kesekian bahkan terkesan tidak jujur lagi. Akan tetapi sampai kapanpun mitos agama apapun tidak bisa membenarkan kebenaran yang tersembunyi tersebut kecuali dengan bahasa kebenaran itu sendiri. Karena tidak ada kenyataan publik maupun privat apabila tidak ada perhatiannya terhadap tradisi-tradisi di dalam agama. Simbol-simbol bangunan sosial dibawa secara tidak permanen yang dari waktu ke waktu selalu mengalami perubahan. Hal ini akan menyulitkan institusi maupun

institusionalisasi di mana memiliki kebiasaan yang sama yaitu tidak lebih dari bagian teori struktur. Yang mengungkapkan, bahwa sejarah dibuat oleh manusia akan tetapi mereka tidak cukup untuk menyediakannya. Sebagaimana diungkapkan oleh Fox (1999 : 91) bahwa diskursus mengenai pemikiran sejarah manusia selama ini tidak meletakkan secara proaktif unsur marginal selain tidak lebih dari pengaruh yang ditimbulkannya dari proses intensionalitas diri di dalam struktur-struktur.

Urbanisasi kawasan juga memberi makna tidak adanya homogenitas moral di dalam sebuah komunitas sebab adanya homogenitas moral menunjukkan pembenaran mengenai realitas institusi yang totaliter di mana tidak ada perbedaan suku-suku maupun interetasi terhadap demokrasi. Ini juga yang menyebabkan aliran ekonomi strukturalis melontarkan satu pandangannya tentang ekonomi politik global.

Persaingan komunitas urbanis terjadi di kebanyakan kawasan pesisir khususnya Pekalongan. Bentuk persaingan ini adalah persaingan di dalam spekulasi mempertahankan ekonomi rumah tangganya, mempertahankan mitos-mitos keberagamaan yang berkembang di dalamnya, mempertahankan identitas eksistensi dan essensialitasnya dan yang terpenting adalah keinginan untuk melepaskan diri dari struktur kelembagaannya bagi terciptanya pluralitas etika publik.

Menurut Hanafi (2000 : 13) ada lima perhatian dalam kesadaran etika global. Pertama, bahwa preservasi kehidupan manusia adalah absolut dalam keutamaan nilai-nilainya karena kematian manusia berarti pinalti bagi nasib kehidupan lain terutama bahaya yang ditimbulkannya seperti dampak kemiskinan, kelaparan bahkan kebodohan. Kedua, proteksi akal manusia berakibat kepada hegemoni antara destruksi dan tujuan universal seluruh umat manusia. Ketiga, etika global dan solidaritas manusia tidak dilandasi oleh relativisme, agnoteisme dan nihilisme karena norma-norma tersebut bukan *prototype* dari kebenaran etik. Keempat, tanggung jawab etis tidak diperoleh dari imbalan yang bersifat partikular atau hanya dinikmati oleh sebagian umat manusia saja akan tetapi harga tersebut diekspresikan untuk seluruh elemen secara kolektif baik nasional, sosial dan kultural. Kelima, Islam membedakan ruang-ruang relasi sosial keagamaan ke dalam ruang publik (*public sphere*) dan privat dimana manusia secara privat juga merupakan bagian dari kebenaran sehingga tanggung jawab personal sama dengan tanggung jawab publik yaitu melindungi keseimbangan alam ini di dalam konsekwensi etika global.

#### **A.2. Mitos Kekuasaan Gender dan Distribusi Pembangunan**

Kebijaksanaan pembangunan yang diambil dalam pengembangan ekonomi di kota pesisir Pekalongan antara lain adalah di arahkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat khususnya

masyarakat yang berada di desa ataupun kota pesisir sesuai dengan potensi alam yang tersedia.

Potensi ikan dan laut adalah potensi yang sangat signifikan dengan sumber daya manusia yang berada di wilayah pesisir, jumlah potensi atau sumber daya pembangunan ekonomi terbesar di Pekalongan di golongkan menjadi dua wilayah potensi pembangunan yaitu di wilayah desa pesisir yang memiliki asset industrial (simbol kota batik sama dengan kota industri), sedangkan kawasan pesisir kota memiliki potensi budaya (simbol kota santri mengandung arti budaya santri). Pada industri kawasan desa pesisir lebih banyak pada jenis industri pengolahan ikan dengan kultur *patrialcult*, karena adanya pembagian kerja antara laki-laki sebagai nelayan dan domestikasi perempuan mengelola ekonomi rumah tangga. Dengan demikian maka apabila dikaitkan dengan kawasan pesisir itu sendiri maka fokus pembahasan ini ada pada etika pengembangan potensi industri dan kultur masyarakat pesisir.

Masyarakat pesisir mempercayai adanya penguasa gender di pantai utara sebab pada kenyataannya perempuan pesisir memiliki peran yang dominan dalam manajemen ekonomi rumah tangga, ketika para nelayan melaut. Perempuan juga menjadi media yang menghubungkan TPI dengan publik melalui pasar yaitu melalui *ibu-ibu bakul* dan industri rumah tangga. Keadilan pembagian kerja di dalam publik tidak diimbangi oleh keadilan kebijakan

pembangunannya karena pembangunan daerah masih bernuansa kapitalisme, terpusat dan mengalami diskontinuitas antara potensi kultur dengan potensi kekuasaan (agama maupun birokrasi). Kapitalisme pada umumnya tidak dapat merealisasikan distribusi sumber daya yang adil disebabkan faktor pembangunan yang tidak mengutamakan *fairness*. Distribusi aktivitas ekonomi kapitalisme juga menyempitkan peran-peran sekunder institusi kecil dan mengedepankan organisasi-organisasi besar sebagai tujuan utamanya (*sumun bonum*).

TPI merupakan proses pertemuan antara penjual dan pembeli dalam sistem lelang. TPI juga merupakan realitas sosial-politik masyarakat pesisir dalam konsep mekanisme pasar (ekonomi masyarakat kecil). Akan tetapi tidak selamanya proses ekonomi tersebut terjadi di dalam TPI karena tidak sedikit nelayan-nelayan melakukan transaksi perdagangan secara langsung seperti transaksi yang dilakukan di tengah laut maupun langsung di desa-desa yang tidak jauh dari TPI. Faktor tradisionalisme dalam konsep pasar inilah yang menyebabkan kurangnya kontribusi pemerintah di satu sisi dan berkurangnya partisipasi ekonomi bakul-bakul ikan di sisi lain. Sistem tradisional bagi beberapa nelayan dan komunitas ekonomi kecil lainnya lebih menguntungkan dari pada sistem bagi hasil dalam TPI, karena mereka sedikit banyak dapat menghindari pajak retribusi 0,95% (data sekunder HNSI, 2002) untuk pemerintah

kabupaten dan pungutan lain akan tetapi apakah cara tersebut juga bisa menghindari proses renternisasi dari para tengkulak dan pemilik kapal ?. Oleh karena itu ketika pemerintah pusat menetapkan PHP 2,5% (Suara Merdeka, 2002) bagi pemilik kapal telah mendapat reaksi yang cukup signifikan dari komunitas nelayan, karena pungutan tersebut tetap akan mempengaruhi pendapatan ekonomi mereka dari pada para pemilik kapal karena di lakukan setelah lelang.

Mitos yang dipercaya oleh sebagian besar nelayan tradisional, sehingga mereka enggan untuk membayar pajak maupun retribusi adalah bahwa mereka menganggap laut dan seluruh isinya merupakan ruang publik sehingga kekayaan alam yang ada di dalamnya menjadi milik publik dan di kuasai oleh kekuatan metafisika, sehingga mereka bebas memilikinya. Hal ini juga yang melatarbelakangi mengapa administrasi di TPI sangat sulit di kendalikan, semuanya bermula dari persepsi antara ruang privat dan ruang publik. Ketika pencurian yang dilakukan oleh komunitas *alang-alang* yang merasa berhak memungut ikan-ikan yang jatuh sebelum di lelang maka itu dianggap ruang privat yang bebas. Maka ketika pencurian tersebut dilakukan secara resmi oleh pegawai di TPI maupun stakeholders lain setelah pelelangan khususnya ketika terdapat mekanisme kolusi antara juru lelang dan pihak tertentu yang mengarah kepada keterbentukan modus neo-monopoli apakah



disebut kekuasaan publik?. Pertanyaan ini kemudian mengerucut menjadi bahasan antara pendekatan privat dan publik dalam entitas kekuasaan. Kalau laut menjadi wilayah publik kemudian dimanfaatkan secara privat tanpa kepentingan publik secara luas maka makna publik disini adalah eksistensi sedangkan apabila essensi publik dimaknai dalam terminologi kekuasaan administrasi maka penguasaan atas kekayaan laut adalah batas perimbangan atau *equilibrium ethic* terhadap kemampuan untuk memahami publik ( *public comprehensibility* ), sehingga batas-batas perimbangan pemilikan tersebut tidak dikomunikasikan menurut keberpihakan yang dapat teralienasi dari masyarakat.

Faktor lain yang menyebabkan pengembangan potensi industri ekonomi rumah tangga berjalan sangat lamban dan jalan di tempat disamping karakteriologi mitos-mitos yang kurang kondusif, dapat dilihat dari data yang diambil dari akumulasi jumlah pendidikan anak nelayan penerima beasiswa di masyarakat pesisir kota (pemerintahan kota Pekalongan) dengan jumlah pendidikan swadana, jumlah industri dan pertokoan maupun usaha pengolahan ikan di kawasan pesisir desa (kabupaten Pekalongan), dan fenomena yang dapat diketahui dari perbedaan perkembangan ekonomi rumah tangga dan karakteristik komunitas kota pesisir dan desa pesisir pada tabel 4.3 dalam perbedaan potensi industri dan budaya berikut ini.

**UPT-PUSTAK-UNDIP**

Tabel : 4.3

Potensi Pembangunan Kawasan  
Pesisir Kota dan Pesisir Desa

NO	Potensi Kota	Potensi Desa												
1.	Pendidikaan swadana dengan minimnya pendistribusian potensi SDM	<div>Subsidi Pendidikan :</div> <table><tr><th>TK</th><th>SD</th><th>SMP</th><th>SMA</th><th>PT</th></tr><tr><td>6,7%</td><td>43,3%</td><td>27,8%</td><td>20,8%</td><td>1,4%</td></tr></table> <div>Data Sekunder HNSI : 2002</div>	TK	SD	SMP	SMA	PT	6,7%	43,3%	27,8%	20,8%	1,4%		
TK	SD	SMP	SMA	PT										
6,7%	43,3%	27,8%	20,8%	1,4%										
2.	Potensi ekonomi rumah tangga didorong dari tekstil dan pertokoan yang berkembang menjadi industri tekstil dan pusat perbelanjaan moderen ( Mal atau Super Market)	<div>Potensi ekonomi keluarga di dukung dari ibu-ibu bakul dan pengolahan ikan secara tradisional (ikan asin, terasi, ikan bakar, pindang dst). Perbandingan distribusi pencairan dana proyek antara laki-laki dan perempuan adalah sebagai berikut :</div> <table><tr><th>No</th><th></th><th>Subsidi</th><th>Pemanfaat</th></tr><tr><td>1.</td><td>Nelayan</td><td>93,23 %</td><td>17 KMP</td></tr><tr><td>2.</td><td>Bakul Ikan</td><td>6,77 %</td><td>5 KMP</td></tr></table> <div>Data Sekunder : PEMP 2001</div>	No		Subsidi	Pemanfaat	1.	Nelayan	93,23 %	17 KMP	2.	Bakul Ikan	6,77 %	5 KMP
No		Subsidi	Pemanfaat											
1.	Nelayan	93,23 %	17 KMP											
2.	Bakul Ikan	6,77 %	5 KMP											
3.	Kesenjangan pertumbuhan pertokoan dari bentuk ekonomi tradisional ke ekonomi kapitalis mengakibatkan rendahnya investasi dan naiknya tingkat penganguran	Proyek pembangunan tidak di titik beratkan . pada pengembangan kridit investasi kecil												
4.	Kota merupakan target komunitas politis yang dinamis	Masyarakat adalah komunitas budaya yang sudah mapan												

Data Primer Tahun 2002

Permasalahan yang bisa ditarik kesimpulan dari perbedaan potensi ekonomi keluarga dan budaya adalah masalah pendidikan dan teknologi dapat menciptakan nilai-nilai di dalam garis kebijakan, keluarga, agama, struktur kelas dan kebaikan sosial. Contoh pada faktor pendidikan di pesisir kota yang kosmopolitan, memberikan tafsir pendidikan sebagai faktor sekunder dan status. Mereka tidak membutuhkan lebih banyak subsidi dibandingkan wilayah desa pesisir karena bagi mereka pendidikan bukan untuk mendapatkan pekerjaan akan tetapi faktor managerial.

Perubahan dari sektor industri kecil ekonomi rumah tangga ke industri menengah, berakibat kepada perubahan persepsi masyarakat terhadap kebutuhan sekunder. Artinya mereka yang terbiasa cukup dengan pemenuhan kebutuhan primer berubah persepsi pemenuhan kebutuhan sekunder seperti gaya hidup menjadi kebutuhan primer. Ciri-ciri dari usaha rumah tangga antara lain adalah dikelola oleh anggota terkecil dari unsur masyarakat yaitu keluarga, tetapi sistem ekonomi kapitalis pada industri pasca ekonomi rumah tangga meliputi korporasi dan monopoli antara perusahaan dengan investasi yang tinggi. Perubahan ekonomi pasca ekonomi rumah tangga inipun mempengaruhi representasi mitos ekonomi rumah tangga sebagai bentuk pengakuan kekuasaan ekonomi gender, karena ekonomi rumah tangga tidak lagi menjadi komoditi domestik yang segi pengelolaannya sangat tradisional akan tetapi nilai politik

administrasi yang terletak di luar manajemen keluarga yaitu manajemen yang terbatas pada pemenuhan kebutuhan primer keluarga penyokong pendapatan laki-laki di luar rumah.

Pengakuan atas kekuasaan ekonomi ini juga dipengaruhi oleh kontribusi agama dan politik sebagai mekanisme hukum-hukum sosial tertentu yang membutuhkan kompromi antara masyarakat dengan pembuat keputusan. Seperti tidak adanya diskriminasi antara subsidi pembelian kapal dengan persepsi memiliki kontribusi investasi yang lebih tinggi dibandingkan usaha pembuatan terasi.

Kekuasaan ekonomi juga dibentuk dari pembangunan persepsi, di samping faktor kebijakan sebagaimana contoh subsidi di atas maka faktor agama juga berpengaruh pada bentuk kepercayaan publik. Maka ada yang secara teoritik agama harus melepaskan diri dari nilai kelembagaan dengan menghapuskan diri melalui sekularisasi, untuk mendapatkan hak-hak kebebasan secara universal seperti pembebasan perempuan dari mitos stakeholders yang tidak tampak dalam kasus urbanisasi mitos-mitos pantai utara. Pemaknaan sekularisasi ini dalam etika publik adalah pemahaman agama secara esensial bukan eksistensial, sehingga dalam konteks ekonomi gender menghapus struktur kelas dan hegemoni politik moderen di atas tradisionalisme.

Pembangunan ekonomi kapitalis pada umumnya kurang memperhatikan signifikansi pendistribusian hasil-hasil pembangunan

dan *equallybrium* faktor ketenagakerjaan. Pembangunan berdimensi kapitalistik menekan nilai-nilai *universalisme* dan menitik beratkan dikotomisasi. Sebagai contoh adalah industrialisasi dan pendidikan yang universal. Sistem industrialisasi sangat membutuhkan tenaga yang memiliki cukup kemampuan dengan pendidikan yang terampil menghasilkan masyarakat kelas menengah. Adanya kelas menengah seperti kaum buruh dan industri rumah tangga di kawasan pesisir ini menempatkan hak yang sama di dalam pembagian tugas dan kerja tidak lagi secara biologis sebagaimana diungkapkan oleh Durkheim (1964:40) mengenai pembagian kerja antara laki-laki dan perempuan seperti dalam proses reproduksi, tetapi lebih pada faktor profesionalitas atau keahlian. Diskriminasi alokasi kerja ini juga dilatarbelakangi adanya doktrin agama yang melihat definisi pembagian tugas dan wewenang di dalam keluarga menyebabkan perbedaan distribusi beban keuangan antara laki-laki dan perempuan. Tradisi meminang, mas kawin atau mahar, warisan dan kepemilikan harta ada dalam pesan agama dan diatur langsung oleh kelembagaan agama. Hal ini menjadi salah satu alasan mengapa laki-laki harus bekerja di luar rumah dan perempuan mengatur rumah dalam konsep ekonomi rumah tangga muslim.

Perubahan paradigma ekonomi domestik bagi perempuan sejalan dengan pemikiran tentang perubahan dari makna kesalehan individu atau sufistik (*eksoteris*) kepada kesalehan sosial atau

moralitas (*esoteris*). Menurut Amin Abdullah (2000 : 189), bahwa budaya adalah pandangan keagamaan secara umum yang membentuk perilaku sehari-hari dalam berbagai wilayah kehidupan manusia dalam hidup kesehariannya misalnya kesalehan pribadi dan kesalehan sosial. Kalau perubahan perilaku dan pemahaman agama dari paradigma eksoteris ke paradigma esoteris dapat direalisasikan dalam perilaku kehidupan keberagamaan tokoh-tokoh keagamaan di kawasan pesisir, maka kontribusi rekomendasi mereka kepada pembangunan ekonomi kecil seperti industri rumah tangga menjadi mitos pembangunan yang sangat efektif seperti etos agama untuk melihat hakekat pembangunan suatu kaum harus di titik beratkan pada pembangunan kemaslahatan manusia dalam hal ini dimensi moralnya (*esoteris*) dan mengisolir mitos-mitos ekonomi rumah tangga adalah bentuk ekonomi pinggiran yang kurang efektif bagi pengembangan ekonomi kawasan. Sistem produksi yang kecil tetap berpengaruh pada tingkat distribusi yang terbatas. Demikian pula sebaliknya sistem produksi yang efektif akan mempengaruhi keluasaan jangkauan alokasi pendistribusiannya baik dari segi ketenagakerjaannya maupun barang produksi yang dihasilkan.

Mobilisasi terhadap kelompok-kelompok usaha kecil di kalangan masyarakat urban, khususnya kelompok-kelompok yang memiliki akses kekuasaan khususnya jabatan publik, baik secara ekonomis maupun politis maka etnisitas kelompok tertentu akan

mendorong mereka untuk menolak eksistensi pasar dengan cara membuat kongsi-kongsi dagang antar etnis tanpa seleksi terhadap kemampuan (*merit*). Hal tersebut yang menyebabkan mengapa etnis Cina dan Arab cukup dominan dalam mobilisasi perekonomian di kota-kota pesisir dan kampung-kampung kota pesisir Pekalongan karena mereka merasa teralienasi dan terkucilkan dari keadilan kebijakan yang ada.

Kontribusi perempuan dalam kekuasaan ekonomi dengan mudah dapat dibaca ketika mereka bisa mempengaruhi nilai pasar melalui negosiasi harga. Di lapangan aktivisme perempuan dalam tuntutan hak jauh lebih tinggi dari aktivisme laki-laki. Apalagi didukung oleh kondisi sosial seperti kemiskinan dan tuntutan atas lapangan pekerjaan. Buruh-buruh perempuan cenderung kritis menuntut kenaikan gaji sesuai dengan UMR yang di tentukan oleh pemerintah atau melalui masjid mereka bisa menggunakan mediasi memobilisasi aksi-aksi sosial. Fenomena tersebut juga bisa dilihat dalam konteks kepentingan partai tertentu seperti partai-partai yang mengatasnamakan *Islam state*, seperti Partai Keadilan, PPP maupun LDII bisa mengakomodasikan hubungan antara masjid dengan aktivisme perempuan. Sebagai contoh di Pekalongan ada bermacam-macam jamaah tarekat yang tumbuh subur yang secara sosiologis dapat mengakomodasikan kontinuitas ekonomi-masjid.

Ekonomi rumah tangga atau ekonomi keluarga sebagai mikrokosmos kekuasaan kebijakan merupakan tatanan moral politik maupun ekonomi yang berada di titik nol sebagai representasi moral publik. Oleh karena itu pemahaman kekuasaan ekonomi gender atau ekonomi rumah tangga secara etis-politis dapat mengakibatkan kemungkinan praksis pemahaman tentang etika ekonomi di ruang publik atau privat.

Ekonomi kekuasaan gender dipahami pada kawasan privat berarti mempersoalkan status perempuan dalam kerangka tanggung jawab ekonomisnya, sebagaimana kasus identitas perempuan mempersoalkan timbulnya sistem renternisasi. Renternisasi memang menjadi permasalahan bakul-bakul ikan di TPI karena pemberantasan sistem ijon di kawasan pesisir oleh pemilik modal maupun juragan kepada bakul-bakul memang sulit dihilangkan mengingat minimnya modal mereka. Bahkan pada transaksi jual beli bebas secara tradisional di lautpun tidak bisa menghindari dari sistem renternisasi ini. Sedangkan ekonomi kekuasaan gender dari sudut pandang kawasan publik, maka etika ekonomi rumah tangga tersebut dapat memunculkan fenomena kolusif dan nepotis di dalam kebijakan publik karena rumah tangga diartikan sebagaimana keluarga.

Fenomena kolusif ini juga terjadi pada semua kebijakan publik yang mengambil keputusan secara *top down* tidak bisa menghindari praktek-praktek perilaku ekonomi yang patologis sebab sejak dahulu



metode tawar-menawar (*incremental-bargaining*) merupakan bagian dari perilaku politis pembuat keputusan. Oleh karena itu metode tawar menawar adalah penyelesaian pengambilan keputusan yang dilakukan melalui negosiasi dan memiliki karakteristik, bahwa keputusan tentang suatu kebijaksanaan terjadi dalam bentuk kebijaksanaan-kebijaksanaan kecil yang tidak terlalu jauh dari *status qua*.

### **A.3. Etika Kebijakan Publik dalam Institusi Publik di Desa Pesisir dan Kota Pesisir**

Himpunan Nelayan Seluruh Indonesia (HNSI) dan seluruh pemilik kapal meminta kepada pemerintah agar PHP 2,5% yang menjadi keputusan Menteri No. 45 dan 46 Tahun 2001 diturunkan menjadi 1% (Suara Merdeka, 2002). Dasar pertimbangannya adalah pertama, pungutan tersebut sangat memberatkan para pemilik kapal yang berimplikasi pada beban para nelayan baik nahkoda maupun anak buah kapal. Kedua, pembayaran upah di TPI dilakukan dengan cara bagi hasil setelah melakukan pelelangan. Ketiga pungutan yang diatur di dalam perda No. 3 Tahun 1999 tidak kondusif karena setiap nelayan maupun bakul ikan sudah terkena total pungutan 7% setelah lelang dengan perincian 0,90% untuk retribusi Pemerintah provinsi, 0,95% untuk pemerintah Kabupaten, Para bakul dikenai pungutan sebesar 2% untuk dana paceklik, dana sosial maupun saving nelayan dan bakul termasuk pengembangan KUD Mina di Jateng (Data Primer 2002). Sesuai dengan Kepmen, bahwa semua pungutan

tersebut dibayar dimuka bersamaan dengan pengurusan surat penangkapan ikan (SPI) dan izin usaha perikanan (IUP).

Pada kenyataannya isu publik tentang PHP 2,5% relatif singkat mendapatkan respon publik. Hal ini apabila dianalisa akan terungkap beberapa faktor pendorong formulasi opini di kawasan pesisir ini antara lain, bahwa kenyataan PHP 2,5% lebih bersinggungan dengan kepentingan kelas para pemilik kapal karena prosentase tersebut jelas menjadi tanggungan pemilik kapal, akan tetapi yang terjadi justru sebaliknya pungutan-pungutan tersebut kembali dibebankan oleh para nelayan. Latar belakang kedua adalah adanya tarik menarik kebijakan yang secara politis terdapat di beberapa kelompok berkepentingan (*stakeholders*).

HNSI mewakili *NGOs* yang legalistik bagi masyarakat pesisir demikian pula dengan HKTI, bedanya HKTI dibentuk oleh komunitas petani dengan karakteristik institusi yang berbeda. Dari sejarah berdirinya HNSI memberi alur *kultural epistemik* yang berbeda dengan lembaga advokasi lain. Pluralitas ideologis dan kepentingan ada di dalam filosofi pembentukan *NGOs* ini, sehingga mengapa HNSI tetap mempertahankan kondisi dilematis antara visi misinya dan hubungannya dengan pemerintah (PUSKUD) di dalam menjalankan aktivitas advokasi terhadap publik.

Konsistensi pluralitas inilah yang melatarbelakangi HNSI tetap menjadi lembaga advokasi dan tidak berubah menjadi ranah politik

sebagaimana HKTI. Ambiguitas keputusan HNSI pada kasus PHP 2,5% maupun pungutan hasil tangkap ikan karena HNSI sendiri mengelola beberapa prosentase pungutan tersebut untuk realisasi program, antara lain adalah bantuan beasiswa maupun bantuan beras atau paceklik di satu sisi, dan di sisi lain tetap mempertahankan kelembagaannya secara eksistensial, krena opini publik yang dikomunikasikan oleh lembaga-lembaga kapital seperti HNSI memiliki kontribusi yang efektif dalam melakukan *bargaining position* terhadap kepada pemerintah atau *incremental – bargaining* terhadap keputusan.

Pada awalnya himpunan nelayan dibentuk karena penanganan bantuan hukum terhadap nasib nelayan tradisional. Menurut penuturan beberapa pengurus HNSI Pekalongan dan masyarakat nelayan, ada pengkotak-kotakan kawasan sesuai dengan kekuasaan laut, antara lain adalah kapal-kapal cothok milik nelayan tradisional sering menjual hasil tangkapannya kepada kapal berbendera 'mahsyumi' yang lebih besar sebelum mereka menambatkan kapalnya ke lokasi pelelangan ikan atau TPI. Mekanisme ini kemudian berubah ketika mereka bergabung membentuk sebuah himpunan-himpunan nelayan di beberapa daerah rawan maka terbentuklah HNSI secara institusional bergerak untuk melayani beberapa problem etis yang berada di ranah kebijakan politis.

Berbeda dengan CIDES yang memiliki peran di kawasan desa pesisir, di kawasan pesisir kota akumulasi simplifikasi masalah terletak pada konstitusi laut dan pesisir yang melibatkan nelayan sebagai sumber daya manusianya. Pada kultur desa pesisir terlihat sangat dekat sekali dengan kontinuitas proyek-proyek pembangunan kapital dan subsidi ekonomi. Ketidaktertarikan nelayan pesisir kota terhadap proyek-proyek pembangunan karena dinilai kurang efektif bagi peningkatan kesejahteraan. Kalaupun ada sebagian bakul-bakul ikan yang mengambil kredit pinjaman bergulir dari subsidi pemerintah, maka program tersebut tidak berjalan dengan baik karena prosedur yang berbelat-belit. Renternisasi, sistem ijon bahkan togel akan menjadi pilihan paling tepat bagi mereka yang membutuhkan kucuran dana maupun modal. Sebagian besar masyarakat pesisir kota dapat mengalahkan rasionalisasi pinjaman yang bunga lebih rendah dalam bentuk subsidi dana bergulir dari pada harus meninggalkan perilakunya melakukan renternisasi.

PT. CIDES Pesada Consultant lahir pada tanggal 12 Desember 1994 dilatarbelakangi oleh *komunitas epistemik* di tingkat politik kelembagaan Islam atau Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia (ICMI). Konsep *komunitas epistemik* dipakai untuk merujuk sebuah komunitas yang berisikan figur-figur yang memiliki basis keilmuan dan asosiasi profesional yang terlibat di dalam pembuatan kebijakan (Santoso, 2001 : 19). Pada awal kelahiran *Center For Information*

*and Development Studies* (CIDES) merupakan *NGOs* yang memiliki komitmen dalam pembangunan nasional sebagaimana diungkapkan oleh salah satu pendirinya Adi Sason, bahwa ICMI memiliki peran yang sangat penting di dalam membawa sebuah pandangan yang pasti terhadap kualitas sumber daya manusia berbasis moralitas yang tinggi dan akhlak sebagai sentral dimensi manusia yang berada diantara kekuatan idea dan pengalaman. Hal ini yang memberikan kesadaran bagi ICMI untuk membentuk CIDES dengan pendekatan kesadaran yang pro-aktif terhadap partisipasi pembangunan (Sasono, 2000 : 4).

Pada kasus proyek PEMP 2000 maupun 2001 di kawasan pesisir kabupaten Pekalongan, PT. CIDES Persada berkedudukan sebagai Konsultan Managemen dan MONEV yang memenangkan tender proyek dari BAPPENAS, Departemen Kelautan dan Perikanan dan konsorsium di tujuh kota maupun kabupaten antara lain Pekalongan, Cilacap, Rembang, Sitobondo, Sumenep dan Pandeglang. Secara ringkas proyek PEMP 2001 ini adalah bagian dari bentuk pendistribusian dana subsidi BBM pusat oleh CIDES ke beberapa daerah pesisir dengan perincian program kerja sebagai berikut:

1. Mengidentifikasi potensi sumber daya pesisir dan kelautan
2. Sosialisasi program di tingkat daerah
3. Identifikasi dan pembentukan kelembagaan kelompok sasaran

4. Identifikasi masalah dan solusi pemecahan dalam pengembangan sumber daya pesisir dan laut
5. Fasilitasi aktivitas kelompok sasaran (implementasi RKTL)
6. Pembentukan kemitraan
7. Pelatihan kelompok sasaran
8. Pembentukan dan penguatan LEPPM3
9. Fasilitasi pengelolaan anggaran dan pendanaan kegiatan
10. Studi banding
11. Pelaporan
12. Monitoring dan evaluasi

Dengan demikian PT. CIDES Persada Consultant di samping menjadi konsultan daerah sekaligus menjadi konsultan pusat yang terdiri dari empat komponen yang meliputi :

1. Monitor dan evaluasi atau MONEV dimenangkan oleh PT. CIDES Persada Consultant
2. Sosialisasi fasilitasi dan pelatihan dimenangkan oleh PT. Kuaternita Adidharma Consultant
3. Pengembangan program PEMP dimenangkan oleh PT Cipta Nusa Konsultant
4. Pengembangan Sistem Informasi Sumber Daya Kelautan dan Perikanan oleh PT. Bina Pratama Consultant

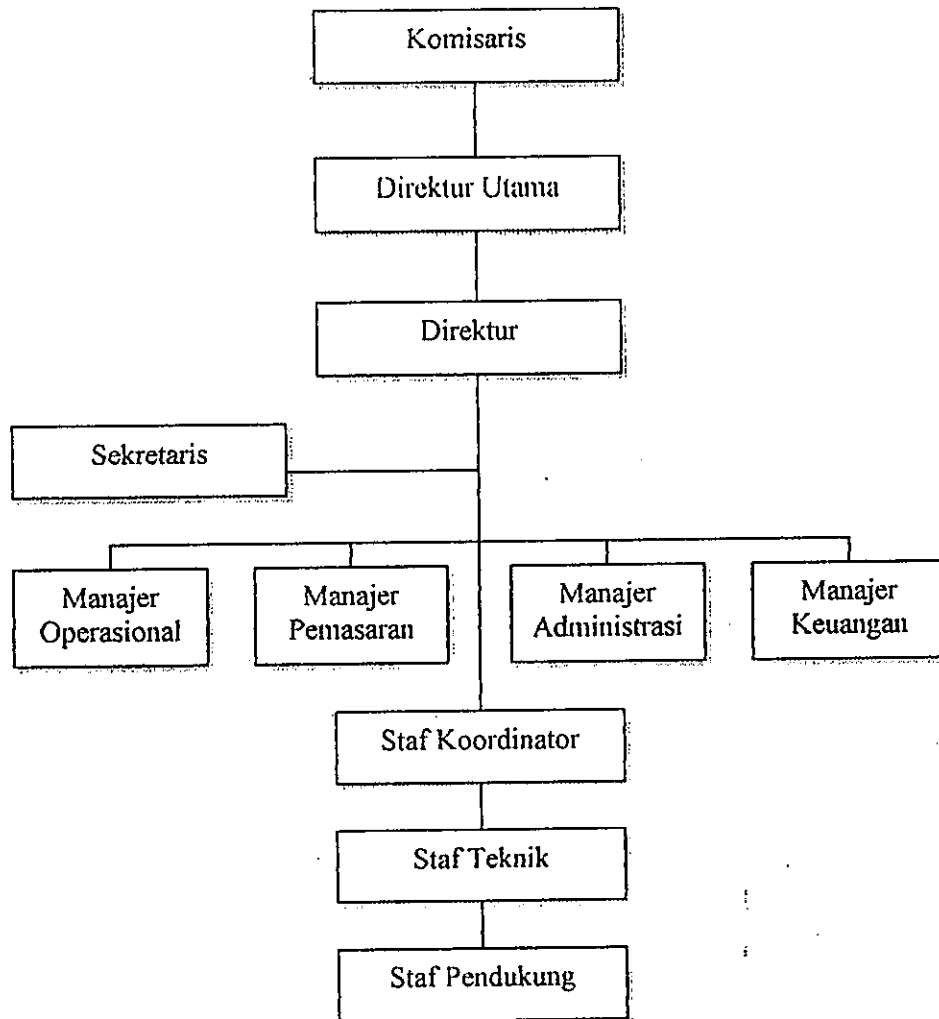
Tumpang tindih fungsi manajemen konsultan akan berakibat pada tumpang tindihnya tugas pokok yang diemban oleh sebuah

institusi ketika berimplikasi pada nilai tanggungjawab moral dalam evaluasi akuntabilitas kinerja yang transparan dan obyektif. Etika pembangunan ekonomi kapitalisme pada kasus CIDES maupun HNSI, keduanya memiliki persamaan pada konsep nilai *utilitarianisme* publik yaitu melakukan usaha-usaha tertentu yang berorientasi pada kegunaan, meskipun dengan paradigma yang berbeda. HNSI memakai paradigma politik pragmatis untuk memperjuangkan hak dan martabat kaum nelayan sedangkan PT. CIDES Persada Consultant menggunakan paradigma *enterpreneurship* untuk menciptakan efisiensi pembangunan yang berkesinambungan dengan meningkatkan nilai pendapatan negara melalui kuantitas hasil tangkap ikan.

Politik kelembagaan pada HNSI dalam kasus PHP 2,5% terletak pada pluralitas kapital keputusan-keputusan publik khususnya keputusan yang berhubungan dengan lembaga bantuan hukum atau legitimasi kelembagaan, sedangkan pada CIDES etika kelembagaan dapat dilihat dari monolitas kapital keputusan-keputusan perusahaan. Hal ini dapat dilihat dari perbedaan model struktur organisasinya sebagai berikut :

Gambar 4.1

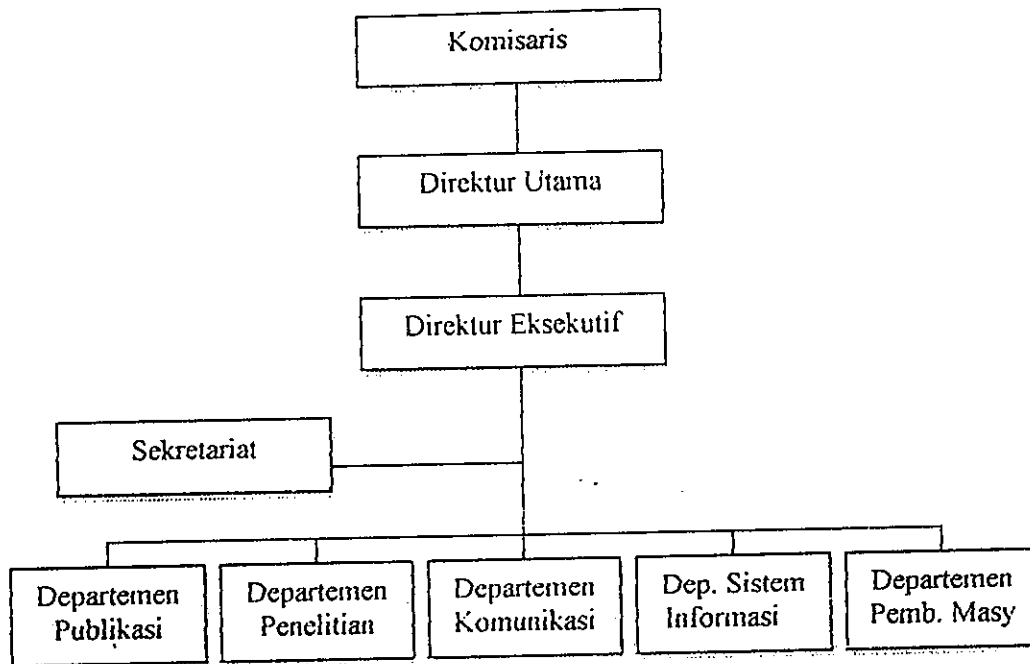
Struktur Organisasi  
PT. Cides Persada Konsultant



Sumber : Buku Profil PT. Cides Persada Consultant



Gambar 4.2  
Struktur NGOs CIDES



Sumber : Buklet 10 Tahun LSM CIDES

Realisasi penyelesaian program pembangunan maupun pemberdayaan kawasan pesisir, baik pada kasus penyelesaian PHP 2,5% atau proyek PEMP 2001 sudah berjalan dengan baik. Tuntutan PHP menjadi 1%, maupun pelaksanaan jaringan kemitraan di dalam proses distribusi subsidi PEMP 2001 semuanya bertumpu pada satu titik yaitu TPI.

Nelayan sebagai produsen menjual hasil tangkapnya ke TPI kemudian terjadi pelelangan. Pada proses pelelangan inilah munculnya relasi kasus PHP 2,5% yang turut diselesaikan oleh Himpunan Nelayan Indonesia atau HNSI. Sedangkan keterlibatan

TPI dalam kemitraan adalah konsep yang dibangun di dalam filosofi PEMP di mana alur distribusi pengembangan hasil kemitraan ditentukan oleh TPI yang secara sistem pasar melalui KMP pedagang ikan, pengolah ikan, maupun pedagang pengumpul. Pedagang besar memiliki kecenderungan langsung membeli dari pedagang pengumpul karena modal mereka yang besar, maka oleh pedagang besar produksi penangkapan tersebut secara langsung diperdagangkan ke antar pulau bahkan menjadi komoditi ekspor. Sedangkan beberapa pedagang eceran, bakul ikan yang tidak memiliki modal yang mencukupi mereka mendistribusikannya melalui perdagangan lokal di pasar-pasar dan para pedagang antar kota. Baik HNSI maupun CIDES berorientasi kepada sistem pasar atau dalam hal ini adalah TPI, secara tidak langsung akan bersinggungan dengan kebijakan pemerintah.

HNSI menggunakan kekuatan isu publik dalam politik administrasi bersama komponen LSM lain di kota pesisir lain seperti Tegal, Batang, Pemalang, Pati maupun Kudus. Komunitas ini dapat mendorong para nelayan melakukan *political pressure* terhadap kebijakan pemerintah. Akan tetapi meskipun PHP turun menjadi 1% pungutan-pungutan lain seperti dana pakeklik, penyusutan jaring dan lain-lain tetap dibebankan kepada nelayan kecil.

CIDES melalui kemitraan dengan enam daerah kawasan pesisir termasuk di dalamnya kabupaten Pekalongan mampu

menganulir beberapa LSM lain khususnya LSM lokal yang tidak memiliki kesamaan orientasi strategik. Tarik menarik antara komunitas lokal yang mengarah kepada nilai pemberdayaan manusia (Muslimat /NU) dengan komunitas lokal yang mengarahkan proyek pembangunan kepada ekonomi *an sich* seperti pembelian kapal-kapal pурсesein (LSM Sabilunnajah/Bank Muamalat) dan dimenangkan oleh tiga konsorsium LSM yaitu CIDES, Sabilunnajah dan FLP – PPM.

Kapitalisme ekonomi maupun institusi merupakan bagian dari eksplanasi studi institusi yang secara pragmatis bermula dari ruang filsafat publik. Seperti halnya HNSI maupun CIDES keduanya melakukan tanggungjawab publik melalui aktivitas administrasi yang tidak bisa dilepaskan dari konstitusi ruang-ruang publik lain seperti institusi lain, *government*, bahkan kultur publik seperti kultur urbanik di kawasan masyarakat pesisir.

Konstitusi publik memang berjalan sesuai dengan mekanismenya tanpa pengaruh interaksi politis maupun sosiologis, akan tetapi kekuasaan publik seperti birokrasi atau para pembuat keputusan lain apabila didukung oleh legitimasi dan politik administrasi yang efektif, maka mereka dapat mempengaruhi konstitusi moral publik. Filsafat publik menempati ruang-ruang pemahaman yang mendasar tentang filsafat yang berasal dari ruang lingkup nilai, norma-norma dan *pre- scriptions*. David K. Hart

(1984) mengatakan, bahwa teori administrasi publik maupun pelaksanaan administrasi publik itu harus memegang pengetahuan tentang filsafat, sekurang-kurangnya macam-macam filsafat publik sebab publik administrasi, *government*, dan *governing* tak dapat dielakkan dari usaha-usaha yang berhubungan dengan perilaku moral (Wamsley, 1996 : 362).

Kultur pesisiran memiliki kelas-kelas *incremental bargaining* dalam mempengaruhi keputusan publik. Pada kasus implementasi proyek PEMP 2001 di desa Bebel Kabupaten Pekalongan yang pada awalnya terdapat tarik menarik antara beberapa daerah sasaran antara lain daerah *wetan* dan *kulon*. Kawasan *wetan* mewakili komunitas religius. Dari mereka banyak yang menganut agama Islam (santri), tradisional konservatif (NU), kelompok nelayan kelas ABK dan juru mudi (*pherypherial*) seperti daerah Api-api, Wonokerto *wetan*, Tratebang, Semut, Blacanan maupun Mulyorejo. Sedangkan Bebel sebagai desa sasaran merupakan komunitas kawasan yang lebih makmur dari desa lain. Kebanyakan dari penduduk desa Bebel maupun Wonokerto *kulon* adalah nakhkoda dan pemilik kapal tidak sedikit dari mereka juga anggota maupun pengurus HNSI dan KUD Minoyoso (TPI Wonokerto). Wonokerto *wetan* dan Bebel khususnya adalah basis PDI Perjuangan dengan mayoritas santri abangan.

Tarik menarik kepentingan dalam pembagian proyek-proyek pembangunan biasanya akan dimenangkan oleh mayoritas kelompok

masyarakat yang memiliki pengaruh yang cukup signifikan di dalam membuat keputusan pada musyawarah yang dilakukan di masjid (tokoh agama yang paling disegani), seperti halnya ketika diadakan rapat koordinasi pembentukan LEPM3, Mitra mina maupun pengurus kelembagaan ekonomi yang lain.

Kalau di desa pesisir problem keadilan dan tarik menarik kekuasaan publik menjadi permasalahan di dalam proses implementasi proyek-proyek pembangunan, maka permasalahan yang muncul di kota pesisir adalah berkisar tiga persoalan yang mendasar sebagaimana di ungkapkan oleh seorang pengurus HNSI yaitu tentang permasalahan pemasaran hasil tangkap, *fishing ground* dan persoalan bagi hasil yang sudah dikemukakan di depan di mana independensi sebuah institusi menjadi kualitas moralitas publik di kawasan pesisir tersebut.

Dua model institusi publik (*NGOs*) baik HNSI maupun CIDES adalah model institusi yang mewakili dua karakteristik management publik dalam partisipasi pembangunan ekonomi di kawasan pesisir. Etika pembangunan kawasan pesisir model keorganisasian HNSI di beberapa penyelesaian tiga masalah seperti bagi hasil, *fishing ground* maupun distribusi tangkap ikan di Pekalongan lebih banyak menggunakan pendekatan persuasif administrasi daripada pendekatan preventif politik administrasi seperti penyediaan kemungkinan teknologi dalam *fishing ground*,

atau pembelian kapal-kapal besar sebagaimana dilakukan pada kasus proyek PEMP 2001 untuk mengantisipasi distribusi penangkapan ikan dan seterusnya.

CIDES pada kasus PEMP 2001 lebih memakai pendekatan preventif politik administrasi dengan pertimbangan akan lebih cepat di dalam penyelesaian berbagai masalah administrasi publik. Sistem *kapital budgeting* adalah bagian yang tidak terpisahkan dari proses kapitalisasi institusi. Moralitas management pembangunan yang dapat diterapkan di dalam kasus realisasi PEMP 2001 ini adalah nilai tanggungjawab dan transparansi politik administrasi

#### **B. Kebajikan Publik melalui Pertimbangan Keputusan Keagamaan dan Dekonstruktif terhadap Dimensi Lembaga Keagamaan**

Kebajikan publik atau etika publik yang digagas dalam tesis ini adalah sebuah komitmen yang dibangun bersama dalam mewujudkan kebijakan umum kebijakan publik. Komitmen akan adanya nilai-nilai utilitas dan pertimbangan etis masyarakat urbanis, komitmen terhadap kebebasan dan keseimbangan konsep dan ide-ide institusional yang selalu mengikuti peran-peran keagamaan di manapun.

Agama tidak lagi menjadi simbol kebajikan perilaku sosial yang memiliki kebaikan spiritual atau *spiritual good*, sebagaimana di kemukakan oleh pemikiran Robert Audi (2002 : 250) bahwa lembaga agama seperti masjid maupun gereja sebaiknya tidak mengambil posisi dalam keputusan moral. Hal lain adalah persoalan-persoalan lain yang berhubungan dengan

kebajikan umum dalam institusi-institusi dalam persinalitas keagamaan yang melekat sebagai standar yang elastik dengan kelembagaan agama seperti masjid maupun gereja untuk mempertahankan posisi moral tertentu dalam realitas maupun konflik sosial tertentu.

Netralitas posisi moral dalam institusi keagamaan diperlukan guna membantu nelayan dalam memecahkan masalah-masalahnya secara mandiri, otonomitas etik ini mensikapi mitos-mitos yang berkembang dan sangat diyakini baik secara individual maupun kelembagaan. Meskipun pada aspek-aspek umum atribut tatanan kelembagaan sosial sangat dibutuhkan bagi norma-norma umum, pengelolaan pengendalian konflik, teknologi, informasi dan realitas pasar.

Analisis kelembagaan di dalam porsi kebutuhan nelayan pada intinya adalah mengkaji hubungan antara variabel kontekstual yaitu variabel yang menggambarkan atribut atau sifat sumberdaya alam hubungannya dengan nilai-nilai ekonomi, budaya maupun agama. Nikijuluw (2002 : 224) membahasnya dalam proses pengambilan keputusan yang mencakup lima tatanan pengambilan keputusan yaitu :

1. Struktur kekuasaan dan kepemimpinan kelompok masyarakat tersebut
- Sifat kepemimpinan yang muncul di sebagian besar masyarakat yang hidup di kawasan pesisir adalah kepemimpinan gaya karismatis transisional yang meletakkan kontribusi struktur non hirarkis dari pada legal formal. Hal ini terlihat dari beberapa partisipasi kyai masjid dalam pembuatan keputusan. Kyai masjid dianggap pemimpin informal yang

memiliki legitimasi kultural dalam masyarakat tertentu sebagaimana dukun atau orang tua. Keputusan-keputusan kebijakan publikpun sangat ditentukan oleh mayoritas masyarakat pendukungnya atau dalam istilah jamaah bukan lagi ditentukan dari nilai konsensus atau kesepakatan.

## 2. Proses pengambilan keputusan untuk aturan operasional dan kolektif

Faktor-faktor utama yang dapat menentukan pengambilan keputusan dalam proses dekonstruktif dimensi institusi keagamaan adalah norma- norma kebijakan umum yang berkembang di masyarakat seperti suara rakyat (*civic voice*) dari pada keputusan kelembagaan. Oleh karena itu keputusan-keputusan yang diambilpun tidak otokratik.

## 3. Tingkat representasi proses pengambilan keputusan

Ada beberapa elemen yang dapat memegang kepentingan utama dan kepentingan sekunder dalam tingkat pengambilan keputusan model deinstitutionalisasi agama yaitu :

### 3.1. Tradisi sebagai kelanjutan (*continuity*) masa lalu (mitologi)

merupakan hal yang utama bagi masyarakat kelas tertentu memegang peran yang penting dalam kebijakan umum

### 3.2. Kelompok periphery seperti posisi perempuan, intelektual lokal

seperti sekularitas para pendidik dan tokoh agama yang netral, mereka bisa mendapatkan posisi dalam netralitas kebijakan publik. Mereka juga terlibat dalam proses pengambilan keputusan meskipun ketelibatan mereka tidak didukung oleh kelembagaan



formal akan tetapi cukup memberikan kontensasi wacana politik publik.

### 3.3. Aturan-aturan yang relevan

Sikap dan perilaku netralitas tokoh-tokoh publik tersebut dituangkan ke dalam bentuk retorika publik yang kemudian menjadi rasionalisasi nilai-nilai publik yang sangat penting bagi proses pengambilan keputusan. Sebagian masyarakat pesisir yang memiliki sifat *mix cultur* antara kultur urbanik dan agrikultural sangat heterogen dalam mensikapi beberapa pelanggaran aturan-aturan formal, sehingga terkesan masyarakat pesisir sulit diatur dan seenaknya. Contoh pada penetapan *fishing ground* atau bentuk keputusan-keputusan formal lain tidak jarang dilanggar. Akan tetapi mereka memiliki komitmen yang tinggi terhadap diri sendiri atas kepakatan prehistoris dalam bentuk mitologi. Nelayan adalah pemegang kepentingan utama (*stakeholders*) dengan legitimasi *theo-ethic* yang lebih besar dibandingkan legitimasi *juridis formal*.

### 3.4. Penegakan hukum dan sanksi

Untuk menjebatani konsekwensi aturan-aturan publik yang dibangun dari legitimasi *theo-ethic* maka aturan-aturan formal ditegakkan dengan cara pemisahan antara kepentingan pemerintah atau agama dengan kepentingan publik atau kepentingan agama dengan kepentingan negara itu sendiri. Sedangkan aturan informal

dapat digali secara terus-menerus melalui tradisi dan mitologi yang berjalan secara harmonis sejak dulu. Bentuk sanksi bagi pelanggaran etis adalah teralienasinya kebutuhan hidup masyarakat tersebut secara alami. Nelayan memandang bahwa format metafisika kebajikan umum dalam kebijakan publik dan mereka sangat konsisten menjalan kesepakatan-kesepakatan prehistoris tersebut sebagai kewajiban dan tanggungjawab moral (*deontologis*). Kesulitannya adalah persoalan pemantauan, pengawasan dan pengendalian karena keputusan yang diambil berdasarkan nilai-nilai deinstitutional sulit untuk memiliki fasilitas dan perangkat hukum yang dipakai untuk menjalankannya kecuali dengan kesadaran diri.

#### **B.1. NU dan Muhammadiyah dalam Perspektif Pengambilan Pengambilan Keputusan Politik dan Kebijakan Administrasi**

NU dan Muhammadiyah adalah organisasi besar di Pekalongan yang memiliki pengaruh yang cukup besar dalam proses pengambilan keputusan politik dan administrasi. Secara geografis peta politik NU dan Muhammadiyah sangat strategis sesuai dengan perbedaan posisi kawasan pesisir kota dan desa pesisir. Namun dalam perkembangannya kotak-kotak kawasan tersebut menjadi tidak dominan diakibatkan oleh proses urbanisasi kawasan desa pesisir ke kota. Di samping urbanisasi manusia melalui mekanisme alokasi

tenaga kerja juga dipengaruhi oleh urbanisasi kultural yaitu rasionalisasi mitos-mitos di kawasan pesisir.

Muhammadiyah adalah komunitas puritan (pemurnian) yang meninggalkan kontinuitas aspek pluralitas keputusan politisnya. Menurut Effendi (2000 : 133), bahwa ciri-ciri masyarakat kota (urban) adalah memiliki karakteristik konstituennya yang menempati strata tengah dengan implikasi watak tersediannya kelompok pendukung organisasi yang memiliki kapasitas hampir sama atau komplementer. Nilai komplementer inilah yang bisa disebut sebagai monolitas dari politiknya, baik dari segi kepemimpinan maupun orientasi kebijakan pembangunan. Sebaliknya NU yang kebanyakan berada pada basis desa-desa pesisir mempunyai corak pluralitas politik kebijakan yang heterogen bertumpu pada kekuatan agama sebagai institusi dan budaya.

Kepemimpinan Muhammadiyah merupakan kemenangan sistem manajemen ekonomi pembangunan yang bersendikan kebijakan kapitalisme. Hal ini dilatarbelakangi oleh sejarah pengalaman organisasi mereka yang sangat matang di negeri ini, khususnya dalam menangani program-program pemberdayaan ekonomi daerah. Pergeseran kebijakan komunitas modernis ini mengarah dari konteks kelembagaan menuju kepada politik kepemimpinan (ekonomi profesionalisme). Beberapa alokasi pembangunan ekonomi pesisir dapat diakomodasikan secara

struktural dan profesional tanpa mempengaruhi sistem pasar. Politik ekonomi profesional ini juga berimplikasi pada lembaga-lembaga strategis lain khususnya LSM dan pendidikan. Di Kawasan pesisir khususnya tokoh-tokoh masyarakat yang secara kultural memiliki ikatan dengan organisasi ini mereka banyak berada pada kelas nahkoda dan pemilik kapal. Sedangkan di kota-kota pesisir mereka lebih banyak menjadi pejabat-pejabat publik dan mendirikan industri ekonomi rumah tangga yang lebih mapan atau stabil. Sedangkan di tingkat elit cendekiawan maupun pendidikan terakumulasi ke dalam komunitas profesi dan perusahaan konsultan manajemen dari pada aktivis pinggiran dan organisasi-organisasi partikularistik yang banyak dilakukan oleh aktivis NU. Sehingga secara umum bisa dikatakan, bahwa antara NU dan Muhammadiyah memiliki dimensi pola politik kebijakan yang spesifik dengan paradigma pembangunan yang berbeda.

Dimensi lokal dari partisipasi Nahdliyin (jamaah NU) dilatarbelakangi oleh sejarah berdirinya yang bermula reaksi terhadap politisasi agama dan mobilisasi politik administrasi yang dilakukan oleh SI (Serikat Islam) dalam ekonomi dan Muhammadiyah dalam budaya karena menurut Kuntowijoyo (1991 : 197), NU sebenarnya bertujuan untuk melestarikan lembaga-lembaga dan tradisi Islam agraris dengan solidaritas mekanis komunalnya. Dengan demikian bisa dikatakan, bahwa antara NU dan

Muhamadiyah keduanya memiliki ciri paradigma pembangunan ekonomi yang membedakannya antara satu dengan yang lainnya yaitu pada aspek mobilisasi politik. Muhammadiyah memobilisasi kebijakannya pada elemen kelembagaan ekonomi profesi dan rasional seperti ICMI maupun CIDES sedangkan NU pada kemampuannya memobilisasi massa di tingkat *peripheral* yang diakomodasikan dalam bentuk kelembagaan agama seperti masjid.

Komitmen NU terhadap khittah tidak mengurangi keputusan elit memilih politik praktis sebagai wadah dalam mengaspirasikan politik kebijakan. Cukup banyak warga NU yang masuk dalam beberapa partai khususnya PPP dan PKB tetapi kurang kontributif pengendalian keputusan. Hal ini disebabkan oleh orientasi politik kebijakan masih berhenti pada paradigma *kepatutan* atau *amar ma'ruf nahi munkar*, di mana pesan moral publik sebatas kekuatan artikulasi atau politik persuasi tidak kepada implementasi management publik yang berada di tingkat eksekutif sehingga bisa dipastikan untuk konstalasi politik pembangunan di daerah kelompok modernis akan lebih mudah bekerjasama dengan kelompok nasionalis. Hal ini dapat dilihat dari data primer Tabel 4.4 di mana terdapat perbedaan yang signifikan antara NU dan Muhammadiyah dalam kontribusi pembuatan keputusan.

Implementasi proyek PEMP 2001 di desa sasaran Bebel didominasi oleh komunitas nasionalis yang berstatus *Punggawa* atau

*Patron* dan Jurumudi sebab mayoritas penduduk Bebel adalah jumlah terbesar partisan PDI Perjuangan pemenang jabatan kepala daerah kabupaten Pekalongan Tahun 2000. Partisipasi NU maupun Muhamadiyah dalam mempengaruhi alokasi kebijakan dalam proyek PEMP 2001 dapat di lihat pada kuantitas peran-perannya Tabel 4.4 di bawah ini.

Tabel. 4.4

Kecenderungan NU dan Muhamadiyah  
Dalam Proses Pembuatan Keputusan

No	Proses	Partisipasi	
		NU	Muhammadiyah
1.	Identifikasi Potensi SDA	Ada	Ada
2.	Sosialisasi Program /TOT	Ada	Ada
3.	Pembentukan Kemitraan	Tidak	Ada
4.	LEPM3	Tidak	Ada
5.	KMP/ Pemanfaat	Ada	Ada

Data primer PEMP 2001 di Bebel Wiradesa

#### B.1.1. NU dan Masjid

Pada bagian ini akan terdapat diskursus yang menarik antara NU dan Muhammadiyah dalam pola pengambilan keputusan. Seperti halnya kelembagaan keagamaan yang lainnya gereja maupun masjid memiliki peran dalam implementasi etika publik. Pada umumnya struktur kelembagaan masjid di kawasan pesisir tidak memiliki karakteristik yang khusus seperti halnya bentuk bangunannya yang sederhana, simpel dan fungsional (bandingkan dengan

bentuk fisik masjid yang dibangun di pusat pemerintahan). Masjid-masjid pesisir terdiri dari masjid-masjid yang lebih kecil seperti mushola, surau maupun langgar. Sedangkan masjid-masjid di pusat-pusat pemerintah atau kota praja lebih mengedepankan produk budaya dengan nilai arsitektur yang tinggi dan teralienasinya kegiatan ekonomi dari pengaruh perilaku keagamaan tertentu.

Masjid dikelola oleh komunitas keagamaan yang berfungsi membuat keramaian masjid atau disebut dengan *takmir* masjid. Takmir masjid terdiri dari *nadhir*, penasehat dan pengurus masjid. Pada umumnya segala kebijakan masjid yang menyangkut administrasi dikelola oleh *idarah*, sedangkan untuk masalah peribadatan, majelis taklim, ekonomi, sosial dan penerangan dilakukan oleh takmir masjid yang disebut *imarah* dan *riyadh* bagian dari pengurus masjid atau takmir yang bertugas dalam bidang pembangunan, pemeliharaan, perlengkapan kebersihan maupun keamanan masjid. Baik *idarah*, *imarah* maupun *riyadh* ketiganya tidak bisa langsung dapat mengambil keputusan tanpa pengaruh dari kekuasaan tertinggi seorang *nadhir* yang biasanya disertai sebagai penerima wakaf masjid maupun pemilik masjid (kyai masjid). *Nadhir* maupun kyai

dalam kelembagaan masjid memiliki otoritas dan otonomitas penuh menjalankan politik administrasi.

Kyai masjid selain menjadi imam tetap di masjid tersebut, tidak jarang juga melakukan ceramah di luar wilayah pesisir. Beberapa daerah di Kabupaten Pekalongan seperti Wiradesa bagian timur yang menjadi basis masyarakat NU, terlihat lebih santri di banding dengan wilayah-wilayah lain. Masyarakat pesisir memiliki ciri penduduknya yang nasionalis dan abangan. Keberadaan kyai masjid tersebut menyemarakkan suasana lebih heterogenis dari perilaku nelayan yang *platonis* bergeser menjadi perilaku keagamaan yang kondusif dengan nilai-nilai efektifitas.

Nilai-nilai efektifitas terlihat dari makna penghambur-hamburan kebutuhan pangan yang dipakai untuk upacara labuhan, menjadi nilai sedekah bagi beberapa masyarakat yang kekurangan kebutuhan pangan. Setiap seminggu sekali utamanya hari jum'at beberapa takmir masjid tidak segan untuk mengumpulkan uang (*klentungan*) dari masyarakat di sekitar masjid atau mushola secara sukarela yang dapat di gunakan untuk kegiatan masjid maupun perbaikan mushola. Subsidi perbaikan masjid juga diperoleh dari uang bagi hasil pelelangan ikan yang sudah diterima oleh ABK yaitu prosentase pungutan tidak resmi



atau sukarela untuk masjid atau mushola dan orang tua (orang pintar) yang dipercaya dapat menghitung hari baik untuk berlayar.

Tingginya nilai kedermawanan orang Islam terletak pada hak dan tanggungjawabnya terhadap sesama melalui elementasi hukum-hukum syar'i atau kewajiban sebagai orang Islam seperti sedekah, zakat fitrah maupun zakat mal. *Privat philanthropy* ini dapat terkumpul dalam hitungan hari, minggu, bulan bahkan setiap tahunnya. Sebenarnya Islam lebih mudah memberdayakan *income* dari kemampuan publik sebab dalam setiap hari orang muslim bisa bersedekah. Dalam satu minggunya kaum muslim bisa membiasakan *klentungan*. Dalam setiap bulannya kaum muslim juga diwajibkan memberikan zakat malnya dan dalam setiap tahunnya seluruh umat Islam biasa melakukan zakat fitrah. Seluruh masjid yang didirikan dapat berfungsi sebagai pusat atau posko pelayanan sosial, bila keadaan ekonomi terpuruk, harga beras makin membubung tinggi sehingga mengakibatkan kaum dhuafa dan yatim piatu mungkin mengalami kesulitan dalam soal pangan (Rais, 1998:88). Karena setiap tahun kaum muslim di sekitar masjid berkewajiban memberikan zakat fitrah (beras) kepada mereka

yang membutuhkan. Beras-beras tersebut biasa dikumpulkan di masjid atau didistribusikan langsung kepada yang berhak.

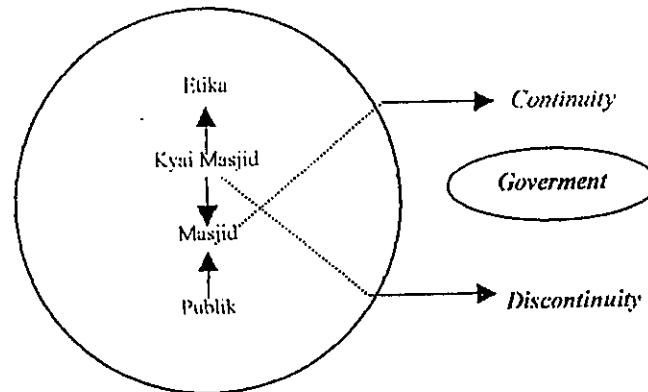
Kemandirian kyai masjid dalam sistem pembuatan keputusan sama halnya kemandirian NU mensikapi konfederasi horizontal khususnya partisipasi politik NU dalam pembangunan ekonomi. Hal ini dapat dilihat dari akar institusional yang terdapat dalam organisasi masjid yang terputus dengan hirarki pemerintah, meskipun secara ideal masjid dapat mempengaruhi proses munculnya kegiatan ekonomi yang dilakukan oleh para pedagang di sekitar masjid akan tetapi masjid tidak bisa secara langsung ikut mempengaruhi kebijakan tertentu dalam perilaku keagamaan tertentu yang ada di ranah perilaku ekonomi tersebut. Berbeda dengan pasar yang jelas akan selalu di pengaruhi oleh kebijakan *top down* birokrasi (pemerintah) kepada proses produksi dan konsumsi maupun secara langsung melalui kebijakan harga.

Ada proses kontinuitas dan diskontinuitas dalam kelembagaan masjid antara lain ketika *nadhir* memiliki nilai kewenangan administrasi sekaligus imam. Di beberapa kasus perilaku ekonomi-keagamaan di kota pesisir seperti kegiatan ritual setahun sekali setiap bulan Syawal di daerah Krapyak Lor masjid menjadi mediasi ruang publik karena kebetulan

perilaku asketis yang menyebabkan munculnya kegiatan ekonomi tersebut memang dilakukan di sekitar mushola milik kyai masjid yang memiliki pengaruh besar terhadap politik NU di PPP. Proses *continuity* di level-level kelembagaan masjid tidak berpengaruh banyak karena adanya transformasi institusi moderen seperti lembaga ekonomi masjid, koperasi bahkan ada masjid-masjid tertentu yang sudah mengembangkan mini market. Sedangkan diskontinuitas terjadi ketika melihat proses sekularisasi sebagai konsekuensi munculnya pencerahan (*enlightenment project*). Hal ini berimplikasi pada aspek politik agama di mana terdapat proses diferensiasi peran agama serta fungsi kelembagaan agama sebagai kumpulan legitimasi kekuasaan dan pembagian kerja. Dapat dilihat dari munculnya beberapa kebijakan publik berasal dari keputusan melalui fatwa kyai masjid. Dengan demikian pola pengambilan keputusan melalui kelembagaan masjid dapat mengalami kontinuitas maupun diskontinuitas etika publik sebagaimana diperlihatkan pada gambar 4.3 di bawah ini.

Gambar 4.3

## Kontinuitas dan Diskontinuitas Masjid



Data Primer Tahun 2002

Kawasan pesisir kota pada umumnya memiliki kyai masjid yang kurang berpengaruh kepada perilaku asketis maupun ekonomi di sekitar lingkungan masjid. Hal ini disebabkan fungsi masjid di pesisir kota sudah lebih moderen dan lebih dari sekedar tempat ibadah. Perekonomian masyarakat di sekitar masjid sudah lebih mandiri dan memiliki konsumen relatif stabil. Di kawasan pesisir kota potensi *nadhir* dalam membuat keputusan memang lebih besar akan tetapi terbatas pada wilayah masjid dengan jamaah atau pengikutnya. Relativitas kekuasaan *nadhir* tersebut sesuai dengan pluralitas jamaah masjid di kota dan fungsi *nadhir* yang tidak sekaligus harus menjadi imam masjid sedangkan di desa pesisir kedudukan *nadhir* masih menjadi imam masjid.

Masjid dalam tradisi Islam sangat menentukan kharisma yang sangat kuat dalam kehidupan bermasyarakat. Beberapa kyai sering mendiskusikan permasalahan hukum di dalam pertemuan-pertemuan yang sering disebut *bathsul masail*. Kyai masjid yang memiliki pengaruh lebih besar karena memiliki sebagian besar asset masjid dan pengelolaannya mendelegasikan wewenangnya pada pengurus masjid yang dipilih secara demokratis oleh anggota takmir masjid sekaligus pengurus yayasan. Pertimbangan pemilihan atas dasar kemampuan keagamaan (*alim*), cakap dan kharismatis. Kalau kyai masjid meninggal, maka biasanya posisi *nadhir* digantikan oleh keluarganya, anak atau menantu yang memiliki pengaruh dan kemampuan yang lebih baik dan lebih tinggi di bidang keagamaan.

Kultur NU lebih banyak mentransformasikan perilaku institusionalnya melalui proses kelembagaan masjid, baik dalam perilaku ekonomi, agama maupun politik administrasinya. Kejujuran, kedisiplinan adalah etos para pedagang yang tidak terlembagakan secara profesional namun secara personal. Sehingga posisi *government* berada di luar komunitas masjid. Meskipun secara hirarki tidak memiliki keterikatan administratif birokrasi akan tetapi secara politis masjid dapat mempengaruhi kontinuitas institusi publik.

Posisi kyai masjid dapat menciptakan diskontinuitas karena faktor domestikasi etika yang selalu dijabarkan secara personal tersebut.

Nilai personalisasi etika adalah norma-norma sosial yang terakumulasi pada status keluarga mempengaruhi gambaran perilaku manusia terhadap keputusan sosial. Sentralisme kebijakan keluarga merupakan kultur keluarga yang mempengaruhi perilaku ekonomi nepotis. Lebih jauh dari itu antara pembagian kerja (*job discription*) dan keluarga adalah bagian dari efektifitas ekonomi yang dari waktu ke waktu dituntut aspek eksistensi bersama dalam pertimbangan kualitas, maka dalam hal ini mengapa aspek demokratisasi ekonomi keluarga sistem *bourgeois* tidak dapat *concent* dalam merencanakan kehidupan mereka. (Bellah, 1992 : 261).

Kegiatan ekonomi keluarga yang terbatas pada lingkungan masjid semakin hari semakin mengalami pergeseran fungsi dari yang bersifat nepotis berubah menjadi otonom. Hal ini karena adanya dua faktor penyebab. Pertama, perkembangan ekonomi yang dibangun dari modal keluarga berkembang menjadi nilai investasi dan *syirkah* atau kerjasama secara rasional. Kedua adalah faktor efektifitas organisasi moderen untuk menghindari praktek-praktek

korupsi, kolusi maupun penyimpangan lain sebagai ciri-ciri dari organisasi yang berbasis nepotik – *bourgeois*.

Pengambilan keputusan kebijakan tetap dilakukan oleh pengurus masjid yang bisa terdiri dari keluarga tertua dari pihak laki-laki akan tetapi bagi sebagian organisasi tradisional yang sudah besar pelimpahan wewenang (desentralisasi) dilakukan tanpa melibatkan lagi keluarga masjid apabila hendak mengelola dan membangun institusi baru melalui proses perkawinan. Desentralisasi kebijakan ini akan membentuk institusi masjid dengan kyai masjid yang baru terlepas dari ikatan struktur hirarkis dengan kyai masjid yang lama.

Meskipun antara masjid yang satu dengan masjid yang lain tidak ada keterikatan hirarkis, namun masjid membawa pola kebijakan yang sama sebagai dasar keputusan seperti halnya lembaga-lembaga publik lain. Pada pengelolaan zakat, wakaf, sedekah maupun infaq dilakukan dengan jujur bagi kemakmuran masjid. Para pengelola masjid maupun kegiatan keagamaan lain mendasarkan nilai-nilai etika pada hukum agama yang absolut dan kesadaran individual untuk tidak mencuri dari harta yang bukan miliknya (tidak halal).

Managemen masjid *inheren* pada etika pemakmuran masjid sebagai lembaga sehingga kapabilitas pembangunan

masjid adalah pembangunan sarana fisik dan pembangunan vertikal (*ubudiyah*). Apabila masjid dapat mengalokasikan kebijakannya sebagai lembaga publik, maka semua *asset* kedermawanan agama dapat didistribusikan dalam konteks tanggungjawab publik seperti pemberantasan kemiskinan, kebodohan dan peningkatan kesejahteraan umat.

Paradigma kepemimpinan masjid adalah adalah paradigma istitusionalisasi dari simbolisasi masjid atau legitimasi keagamaan. Pencerahan pemikiran mulai merubah pola legitimasi keagamaan dari *top-down* kepada *bottom-up*. Kyai masjid dimaknai lebih universal karena faktor heterogenitas pembuat keputusan. Adanya legitimasi merupakan salah satu tanda adanya metode maupun perubahan model teknologi managerial atau teknik-teknik perilaku dalam *situational imperative* (Caiden, 1991 : 136). Sistem *top-down* sering mewakili perspektif pembuatan keputusan dalam kepemimpinan masjid akan tetapi teknik ini bisa berubah menjadi *bottom-up* ketika peran masjid hanya menjadi mediasi proses pembuatan keputusan etika publik seperti bagaimana menentukan imam masjid, waktu sholat maupun distribusi kedermawanan publik dalam bentuk sedekah maupun zakat.



Masjid juga digunakan untuk memfasilitasi mekanisme partisipasi jamaah (NU dan Muhammadiyah) dalam sosialisasi proyek PEMP 2001 di desa Bebel. Beberapa tokoh masyarakat berkumpul di masjid tanpa di dominasi pengaruh dari pejabat desa maupun perangkat desa, walaupun ada beberapa perangkat desa yang hadir substansi kehadirannya adalah sebagai jamaah masjid.

### **B.1.2. Muhammadiyah dan Pasar**

Kalau masjid sangat *outside looking in*, maka pasar justru sebaliknya melihat dari sisi institusi yang berada di luar dirinya (*in sider*). Dengan kata lain masjid melihat makna kebijakan dari luar ke dalam dirinya melalui perangkat kelembagaan. sedangkan struktur pasar tidak bisa dibatasi oleh sekat institusi karena fungsinya melihat dari dalam ke luar. Fungsi *dari dalam* karena secara struktur hirarkis tidak bisa di lepaskan dari aturan birokrasi pemerintah. Sedangkan nilai *ke luar* (*out sider*) berasal dari kebutuhan publik yang tidak bisa dipisahkan dari nilai-nilai kapitalisme ekonomi.

Untuk memudahkan pemahaman ini, maka dapat dicermati pada contoh institusi pasar yang ada pada tempat pelelangan ikan (TPI). Pada umumnya fungsi TPI sama halnya dengan fungsi pasar secara tradisional. Di dalam TPI ada nilai ekonomi yaitu penawaran dan permintaan, ada

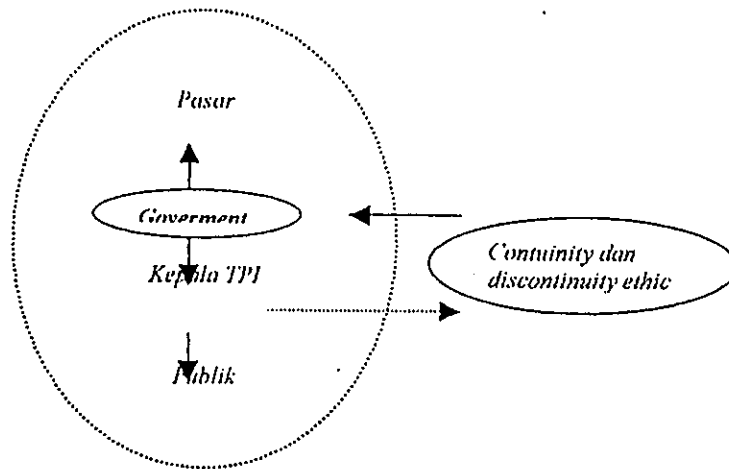
produksi dan konsumsi di samping juga ada faktor administrasi yang dilakukan oleh pegawai di TPI. Meskipun beberapa pegawai di TPI adalah pegawai tidak tetap akan tetapi kepala TPI memiliki kewenangan pasar yang digaji sebagai pegawai negeri. Dengan demikian TPI dilihat ke dalam (*in sider*) adalah fungsi pengaturan yang tidak terlepas dari kontribusi birokrasi sedangkan ke luar (*out sider*) merupakan fungsi pasar yang bebas di mana pengembangannya tidak tergantung pada keputusan berapa hasil tangkap ikan yang telah dilelang akan tetapi yang lebih penting adalah setelah sampai kepada publik, maka keputusan tentang berapa harga pasar akan dimainkan, semua tergantung pada mekanisme pasar itu sendiri yang bergerak tanpa ikatan.

Institusi ekonomi dengan sistem pasar lebih banyak berimplikasi pada etika pembangunan ekonomi yang berdimensi kapital karena di dalam pengambilan keputusan model *market* atau pasar tidak ditentukan oleh eksistensi institusi seperti pada masjid, tetapi pada kekuatan penawaran (lelang) yang di akomodasikan oleh beberapa komponen personalitas antara lain birokrasi atau pemerintah, komunitas dan uang. Pola pengambilan keputusan dengan simbolisasi pasar juga akan mempengaruhi kontinuitas dan diskontinuitas

etika publik, di mana secara hirarkis dapat dilihat pada gambar di bawah ini.

Gambar 4.4.

#### Kontinuitas dan Diskontinuitas TPI



Data Primer Tahun 2002

Pasar (TPI) mengurangi institusi untuk mengontrol dan mengendalikan keputusan sebab pasar dapat menentukan kebijakan harga dan kualifikasi keputusannya dengan membiarkan setiap individu menentukan keputusannya untuk mereka sendiri. Pembebasan kewenangan untuk mengotrol TPI akan mengurangi beban administratif dan memberikan keluasan nelayan menentukan sendiri quota dan hasil tangkapannya. Hal ini sesuai dengan azaz yang mengatakan *'The Ocean space as a common, available to all by owned by none'*. Maksudnya adalah di laut tidak berlaku hukum persil

karena persil-persil tersebut harus diadministrasikan secara baik (Kompas, 2002).

Pasar memiliki sistem administrasi yang fleksibel. Fleksibilitas administrasi sistem pasar ini dikarenakan pasar pada dasarnya tidak terlalu membutuhkan kemapanan institusi tradisional, bahkan teknologi keputusan mengalami perkembangan yang signifikan berasal dari proses ekonomi kapital.

Pada bidang ekonomi, Muhammadiyah memang tidak memusatkan kerja organisasinya pada *label market* akan tetapi setiap keputusan di tingkat daerah personalitas karir institusi selalu diarahkan kepada kemajuan *market*. Hal ini yang membedakan dengan peran-peran politik administrasi di dalam masjid. Masjid memiliki peran politik administrasi terbatas pada sifat pembuatan keputusan yang hanya mengikat kepada komunitas terbatas. Sedangkan pasar tidak dapat membatasi dirinya dari faktor eksternal yang sangat kompleks kepentingannya.

Renternisasi, konspirasi politik bahkan pelaksanaan monopoli ekonomi tidak dapat dihindari dari implementasi pembangunan sistem kapitalistik dan makna demokratisasi ekonomi harus dipahami sebagaimana kebebasan, maupun persaingan global. Politik administrasi adalah politik

pembuatan keputusan para perilaku organisasi karena bagaimanapun juga setiap keputusan yang dibuat untuk mengarahkan strategi pembangunan ekonomi khususnya di kawasan pesisir sangat berpengaruh kepada apa dan siapa yang diuntungkan dari hasil-hasil yang dibangun. Hal itu juga berarti nilai tanggungjawab etika publik terhadap jenis keputusan yang disepakati bersama.

Birokrasi merupakan faktor penting dalam tanggungjawab etis karena ekonomi pasar bebas akan bersinggungan dengan beberapa elementasi kebijakan publik di tingkat nasional bahkan persaingan internasional. Hal ini berdampak pada semakin besar jumlah institusi yang harus dikontrol dan didorong untuk menumbuhkan ekonomi. Ketika perubahan politik di tingkat elit mempengaruhi bentuk kebijakan di daerah, maka rekayasa administrasi merupakan alat untuk melegitimasi persaingan pasar yaitu perubahan antara jumlah permintaan lebih besar dibandingkan penawaran dalam hal ini adalah pelelangan hasil-hasil tangkap ikan di TPI.

Persaingan dalam ekonomi kapitalistik tersebut membutuhkan semacam pola pemilihan yang terdapat di dalam sistem *lelung*, baik dalam skala kecil seperti TPI maupun proyek-proyek pembangunan ekonomi maupun

dalam skala yang besar seperti bursa efek yang melibatkan banyak komponen organisasi perdagangan. Muhammadiyah merupakan organisasi moderen yang memiliki cukup pengalaman dalam perilaku ekonomi kapital karena Muhammadiyah telah membuktikannya dalam beberapa keputusan tentang proyek-proyek pembangunan, baik jangka panjang maupun jangka pendek. Bahkan beberapa kegiatan lintas jalur dalam konteks ekonomi seperti bidang pendidikan, budaya, proyek pembangunan bahkan sumber daya manusia tidak harus menggunakan label maupun simbol Muhammadiyah asalkan di tingkat profit sumber-sumber daya tersebut tidak bisa begitu saja menghindari komitmen rasional. Komitmen tersebut dapat berupa komitmen politik profesionalisme dan komitmen politik administrasi. Suatu tindakan dilakukan demi kewajiban tertentu dan menyingkirkan entitas kecenderungan tertentu, sedang menurut Kant (Suseno, 1998 : 143). keputusan menjadi sebuah kewajiban yang mengandung moral apabila tidak adanya pengaruh kecenderungan.

Kondisi masyarakat Islam masih mempertahankan tradisi keagamaannya. Hirarki kelas berasal dari masyarakat Islam yang masih menginginkan *status qua* yang sebetulnya merupakan tradisi yang diturunkan oleh kebijakan yang

represif dari budaya kolonial yang menjadikan *raison d'être* Muhammadiyah menginginkan dapat kembali kepada tradisi lokal (Alfian, 1989 : 342). Keputusan kebijakan yang berasal dari kyai masjid misalnya, memiliki nilai otoritarianisme pilihan kebenaran yang sangat sederhana. Sedangkan keputusan yang diambil oleh pilihan pasar merupakan keputusan non personal (keputusan publik). Dengan demikian perilaku penyimpangan publik lebih memiliki kekuatan ruang yang lebih luas. Di dalam komunitas masjid infeksi moralitas tersebut di lakukan oleh beberapa kyai masjid sebagai faktor diskontinuitas politik administrasi sedangkan komunitas pasar dilakukan oleh institusi atau elemen pemerintah, mekanisme pasar, bahkan dari publik itu sendiri.

represif dari budaya kolonial yang menjadikan *raison d'être* Muhammadiyah menginginkan dapat kembali kepada tradisi lokal (Alfian, 1989 : 342). Keputusan kebijakan yang berasal dari kyai masjid misalnya, memiliki nilai otoritarianisme pilihan kebenaran yang sangat sederhana. Sedangkan keputusan yang diambil oleh pilihan pasar merupakan keputusan non personal (keputusan publik). Dengan demikian perilaku penyimpangan publik lebih memiliki kekuatan ruang yang lebih luas. Di dalam komunitas masjid infeksi moralitas tersebut dilakukan oleh beberapa kyai masjid sebagai faktor diskontinuitas politik administrasi sedangkan komunitas pasar dilakukan oleh institusi atau elemen pemerintah, mekanisme pasar, bahkan dari publik itu sendiri.

### C. Analisis Hasil Penelitian

Analisis yang dapat dikemukakan dalam kritik diskontinuitas politik administrasi pada pembangunan ekonomi, bahwa kekuasaan yang berlebih dari politik birokrasi dengan dukungan teknologi politik kebijakan di satu sisi akan berdampak pada tingginya dominasi keputusan politik dan administrasi nilai-nilai pembangunan ekonomi. Implikasi dari besarnya dominasi politik administrasi inilah yang memunculkan patologi pembangunan yang diiringi oleh kian melemahnya moralitas publik atau etika pembangunan publik.



Institusi publik dibangun dari pranata sosial yang memiliki norma-norma (moral) yang akan membimbing kepada interaksi sosial. Pada pembangunan ekonomi kapitalis interaksi sosial ini semakin memperkokoh ruang-ruang publik untuk dilembagakan secara profit. Sebuah institusi publik bisa mengalami kegagalan (*institutional failur*) apabila sebuah lembaga tersebut tidak cukup untuk memecahkan persoalan ekonomi secara tradisional sebagaimana pelaku ekonomi yang tidak sepenuhnya memakai pertimbangan rasional dalam mengambil keputusan. Satu contoh dari kemunduran nilai-nilai kapitalisme yang bertumpu pada pertumbuhan dan produktivitas ekonomi sehingga menjadi kekuatan pemerintah untuk menyusun sebuah sistem kebijakan yang mengimbangi peningkatan pengeluaran negara khususnya berkenaan dengan implikasi program kesejahteraan publik (Peter, 2001 : 12). Semakin besar pengeluaran negara yang didukung oleh relativitas pendapatan negara akan sangat membutuhkan formulasi politik yang baik khususnya masalah perimbangan pendistribusian pembangunan baik yang langsung berhubungan dengan subsidi maupun desentralisasi kewenangan.

Institusi yang lebih besar disubsidi pada umumnya akan menciptakan bentuk ketergantungan yang tinggi dalam sistem pengambilan keputusan baik yang menyangkut masalah-masalah ekonomi, sosial maupun politik. Nilai sentralisme dalam etika publik ini memperkuat keruntuhan demokratisasi dan transparansi institusi, sebab pergeseran kepemimpinan yang sentralis pada posisi-posisi penting institusi pusat

berpengaruh kepada politik administrasi institusi di tingkat daerah khususnya rencana alokasi subsidi.

Nilai-nilai moral yang harus dikomunikasikan pejabat publik dalam situasi yang kurang strategis karena tidak adanya dukungan politik administrasi di tingkat bawah. Sedangkan nilai-nilai utilitarianisme institusi seperti simplifikasi prosedur dan masalah-masalah administrasi yang memiliki kekuatan *status qua* dalam sebuah institusi yang memiliki kualifikasi fungsi selain *state* dan *market*, tentu lebih mudah untuk mengeliminasi dampak hirarki kelas dan sistem prosedural. Sebab institusi seperti *NGOs* menekankan nilai-nilai komunitas, profesionalitas dan kooperasi. Berbeda dengan nilai-nilai hirarki khususnya di tingkat kelembagaan secara rasional mempunyai kelemahan untuk menciptakan feodalisme karir birokrasi, di mana politik karir tidak dapat menghindari konsekuensi penciptaan tenaga kerja maupun pegawai yang rendah maupun murah untuk mudah melayani keputusan beberapa pejabat publik.

Keputusan dengan model inkrementalis juga memiliki nilai yang sama dalam melanggengkan politik *status qua* karena model inkrementalis bercorak meminimalisir hasil-hasil keputusan (Peters, 2001 : 270). Beberapa program pembangunan ekonomi dalam sistem kebijakan ini diharapkan dapat terus berjalan (kontinu) dan sedikit melakukan perubahan beberapa keputusan yang telah ditetapkan dengan cara mempercayai dasar-dasar kebenaran (validitas) program pembangunan ekonomi yang telah menjadi konsensus politik sentral pembuat kebijakan.

Program-program kapitalisme lebih menekankan pada proyeksi kebijakan institusi induknya dari pada program-program lokal. Hal ini akan dirasakan ketika program-program pembangunan berdimensi kapitalistik lebih berorientasi pada pemekaran birokrasi dan sistematisasi *budget* dengan kontrol pengeluaran yang sangat ketat kecuali untuk beberapa program yang secara kuantitatif akan menghasilkan *balance* yang lebih besar.

Menurut Codling (1988 : 3) bahwa untuk memperoleh nilai tinggi di dalam sebuah institusi dibutuhkan pembelajaran yang terbaik melalui analisis kondisional serta melakukan beberapa restrukturisasi kearah perbaikan birokrasi. Hal ini menjadi dasar beberapa praktisi kapitalisme birokrasi untuk menilai, bahwa nilai efisiensi tidak ditentukan oleh besar kecilnya birokrasi apalagi untuk memangkasnya.

Beberapa *NGOs* yang sudah bernilai profit akan lebih memilih sistem pengelolaan institusi berorientasi *pure* bisnis. Hal ini juga dilakukan oleh beberapa kelembagaan agama dalam organisasi-organisasi pendidikan, kesehatan maupun ekonomi perbankan. Bedanya tipe manajemen pada kelembagaan agama tetap akan kembali pada nilai-nilai dasar pembentukan organisasinya sedangkan pada *NGOs* yang sudah bergeser ke bentuk perusahaan tidak lagi selalu mempertanggungjawabkan kode etik usahanya kepada pendirinya selain kepada pemilik modal maupun *stakeholders*.

Dorongan ingin memiliki, menguasai dan ekspansi ekonomi yang direduksi dari semangat kapitalisme Weber dalam konteks kontinuitas

perilaku keagamaan. Meskipun secara teoritis hubungan sebab akibat tidak secara langsung dapat membuktikan adanya pengaruh tersebut, namun secara pragmatis membuktikan adanya beberapa perusahaan konsultan yang profit seperti CIDES memiliki komitmen yang tinggi terhadap kecenderungan untuk memprioritaskan Islam dalam proses *rekrutment* tenaga kerja. Dengan demikian etika kapitalisme dalam perkembangan industri usaha swasta merupakan diskontinuitas proses kelembagaan agama dan negara ke dalam sistem privatisasi. Nilai deinstitutionalisasi agama merupakan pilihan yang paling tepat dalam privatisasi karena prinsip utilitas di dalam etika publik akan menekankan nilai-nilai kemanfaatan, keuntungan maupun kerugian dari sebuah entitas pembangunan ekonomi melalui privatisasi.

Pemerintah dalam hal ini birokrasi harus netral terhadap nilai-nilai komunitarian yang dibawa oleh usaha-usaha ke arah privatisasi di sektor publik, netral berarti tidak berpihak, dengan demikian sebuah birokrasi disebut netral apabila di dalam menciptakan keharmonian pertumbuhan ekonomi kapitalistik tidak berpihak kepada yang lebih banyak memberi keuntungan. Karena keberpihakan pemerintah hanya kepada rakyat dan memperjuangkan kesejahteraan bagi mereka secara obyektif.

Etika publik dalam konsep pembangunan ekonomi kapitalis merupakan sebuah kritik diskontinuitas kelembagaan agama moderen yang secara implementatif masih berkecenderungan untuk mengkotak-kotakkan diri ke dalam sistem hirarki. Publik menghendaki adanya keadilan dan

UPT-PUSTAK-UNDIP

transparansi pembagian dan distribusi pembagunan, akan tetapi beberapa proyek yang diakomodasikan oleh lembaga-lembaga yang berorientasi kapitalistik seperti lembaga profit tidak mungkin memberikan kewenangannya kepada publik secara penuh khususnya yang berkenaan dengan garis kebijakan dan keputusan politik administrasi.

Hakekat moral adalah petunjuk tentang adanya fakta yang dipertimbangkan di dalam keputusan tindakan yang disetujui ataupun tidak disetujui (Frondizi, 2001 : 80). Dengan demikian etika publik tidak bisa dilepaskan dari faktor relatifitas nilai yang menjadi suatu pertimbangan moralitas subyektif. Ketika nilai-nilai kapitalisme dalam pembangunan ekonomi menjadi kontinuitas keputusan administrasi melalui pertimbangan yang paling kondusif, maka kritik diskontinuitas juga menjadi pertimbangan nilai untuk menjadi *character of balance* keputusan publik.

Kritik terhadap pembangunan ekonomi kapitalis di kawasan pesisir khususnya karena, didasarkan pada aspek memacu nilai pendapatan pemerintah melalui *capital budgeting*, yang berimplikasi pada faktor sosial antara lain adalah *pertama*, keputusan untuk membangun di dalam sektor publik akan mengalami limpahan paket-paket kebijakan yang secara umum sangat bagus untuk kontinuitas kebijakan yang lalu akan tetapi jelek bagi diskontinuitas pembangunan ekonomi yang berubah apabila terjadi pergeseran atau perubahan pembuat keputusan (pejabat publik). *Kedua*, adalah kecenderungan publik untuk menciptakan dana yang besar (*capital funds*) khususnya untuk pembangunan industri-industri nasional dan

dengan demikian bagi mereka yang membutuhkan subsidi yang besar akan melakukan segala upaya (patologi pembangunan) agar tidak mengalami kekalahan dalam mendapatkan kucuran dana-dana subsidi dengan skala yang besar tersebut. Hal ini juga dapat menciptakan politik industri bagi sektor privat untuk melakukan penekanan terhadap pemerintah yang seharusnya lebih memperhatikan pertumbuhan industri kecil dan menengah.

Kawasan urbanis pada kultur masyarakat pesisir lebih memiliki kecenderungan memilih kapitalisasi sistem pasar daripada sistem subsidi yang akan berbenturan dengan kepentingan pemerintah dan organisasi-organisasi massa seperti *NGOs*, contohnya adalah mengapa proyek-proyek pusat seperti pembangunan ekonomi masyarakat pesisir atau PEMP 2001 lebih diterima di pemerintah kabupaten daripada pemerintahan kota. Hal ini karena struktur masyarakat *rural* memiliki simplifikasi masalah-masalah kelembagaan agama daripada struktur masyarakat *urban*.

*Market economy* merupakan hasil dari beberapa aktifitas publik yang mengalami pergeseran dari tradisional kepada kemajuan dalam memenuhi standar hidupnya. Bagaimana mendapatkan kebutuhan ekonomi yang lebih baik dengan fasilitas pelayanan yang lebih cepat merupakan reduksionalisasi ruang-ruang kapitalisasi publik yang bersumber dari permasalahan perbedaan kelas. Perbedaan kelas tidak hanya menyangkut status sosial ekonomi sebuah komunitas akan tetapi kekuatan kelas terdapat

juga pada pemisahan pelayanan konsumsi sesuai dengan kemampuan ekonomi atau nilai tawar. Keadaan ini menyebabkan konsumsi kapital tidak bisa memenuhi keadilan publik dalam sistem pasar di mana mereka seharusnya lebih banyak memberikan kontribusi bagi pajak negara, sehingga menjadi keraguan bagi etika publik tentang keberuntungan atau justru kekalahan dalam proses merealisasikan kapitalisasi ekonomi pasar.

Meskipun aplikasi etika publik bergantung pada para pejabat publik dalam hal ini adalah etika birokrasi, akan tetapi lebih tepat lagi rasionalisasi etika publik terletak pada nilai-nilai dasar kebaikan umum (*good society*) yang terdapat pada proses politik administrasi. Etika politik administrasi terdapat pola pembangunan sistem nilai-nilai kebaikan umum yang harus mengedepankan keharmonian kekuasaan. Semakin kuat kekuasaan maupun semakin lemah kekuasaan akan menimbulkan dekadensi moral yang berimplikasi kepada kecenderungan pihak-pihak yang diuntungkan untuk korup sebagaimana dikemukakan oleh Lord Acton : *'Power to corrupt – absolute power corrupts absolutely, less – power tend to corrupt – les of power absolutely* (Dwijowijoto, 2001 : 62).

Disamping keharmonian, keadilan dan kejujuran merupakan tanggungjawab bersama yang dibangun di dalam sektor dan ruang publik, nilai-nilai kebaikan umum menjadi kesadaran semua kepekaan etis publik karena prinsip utama etika publik adalah menjaga norma-norma kebaikan sosial itu dapat menjaga tatanan manusiawi bukan merusaknya melalui ekspansi dan eksploitasi yang berlebih-lebihan.

Kerjasama yang dilakukan oleh pemimpin publik dengan organisasi kapital didasarkan atas kepentingan yang sama dan kecenderungan yang sama dalam skala prioritas pembangunan menurut jalan kapitalis, berkembangnya kapitalisasi industri berpengaruh kepada munculnya kelas-kelas kepentingan dan kelas-kelas keputusan publik dengan sumber-sumber kekuatan politik yang cukup besar (Mas'oed, 1994 : 30). Kekuatan politik ini dapat mempengaruhi persepsi dan perilaku kelas kapitalis pakta dominan terhadap konflik keberagaman yang sangat substansial. Karena etika kapitalis lebih menekankan pada entitas distribusi yang mengarah pada nilai otoriterianisme tertentu. Diskontinuitas kapitalisasi dengan sejarahnya di mana kapitalisme didorong oleh perilaku keagamaan tertentu berubah menjadi rasionalisasi otoritas ekonomi yang memicu konflik bernuansa sara. Contohnya adalah beberapa pertumbuhan *NGOs* yang bergeser menjadi perusahaan profit yang pada awalnya didirikan bersumber pada dukungan *voluntary* kini berubah menjadi pemilik modal terbesar. Tujuan didirikan *NGOs* oleh asosiasi profesional untuk melakukan perubahan sosial berubah menjadi kontrak-kontrak baru proyek pemerintah yang menguntungkan. Demikian pula semangat *komunitarian epistemik* yang mendorong perilaku keberagaman pada level-level kelas menengah dan cendekiawan membentuk lembaga swadaya masyarakat seperti Islam melalui CIDES dan Kristen melalui CSIS, sekarang kontinuitas misi organisasi bergeser kepada nilai *job* atau pembagian kerja.



Kunci dari karakteristik *NGOs* yang berubah menjadi organisasi pelayanan publik sebagaimana dibedakan dalam Tabel 4.5 di bawah ini.

Tabel 4.5

Karakteristik *NGOs* dan Pelayanan Publik

No	Karakteristik	NGOs	Public Service
1.	Sumber Pendanaan	Subangan dari para sukarelawan / volunter	Melalui proyek dan sistem kontrak
2.	Tujuan Organisasi	Perubahan sosial	Sesuai dengan persetujuan yang disepakati dari kontrak
3.	Akuntabilitas	Kecenderungan semakin menurun	Memiliki kecenderungan meningkat
4.	Status Pegawai / staff	Pekerja sukarelawan	Tenaga kerja yg digaji
5.	Perencanaan	Inkrementalis dan bertahap	Semuanya sudah terencana dengan matang dari awal hingga akhir
6.	Kekuatan pengembangan	Anggota <i>NGOs</i>	Perwakilan yang berkepentingan / agen
7.	Aktivitas	Tidak ditentukan	Terbatas anantara dua sampai lima tahun

Data Primer dari Turner (1997:217)

Kewajiban manusia untuk bertindak secara baik menurut etika adalah suatu tindakan yang dinilai dan dibenarkan berdasarkan keputusan dan tindakan itu sendiri sebagai baik pada dirinya sendiri (Salam, 1997 : 68).

Jadi etika publik adalah bagian dari filsafat publik yang menitikberatkan nilai kebaikan publik pada dataran institusional atau essensi dari nilai institusi, yaitu kebaikan bersama atau kebajikan umum. Otonomitas institusional ini melaksanakan semua perintah (*imperative category*) karena ia sendiri mempunyai motivasi atau kemauan baik untuk melaksanakan perintah itu (otonomi) bukan karena diperintah (*heteronomy*). Dari analisis konsepsi tentang hakekat kebaikan publik ini dapat di buat bagan analisis hasil penelitian dengan menggunakan metode kontras sebagai berikut

Tabel 4.6

## Dimensi Kontras dalam Etika Publik

<i>Dimension of Contrast</i>											
ETIKA PUBLIK		01				02				03	
1	Government	1.1				2.2	2.3			3.1	
2	Kyai masjid	1.1	1.2			2.2				3.1	
3	Masjid		1.2						2.5		3.2
4	NU	1.1	1.2							3.1	3.2
5	Muhammadiyah	1.1	1.2				2.3			3.1	3.2

6	Pasar dan TPI	1.1				2.1		2.3				3.2	
7	Kekuasaan etafisis		1.2			2.1	2.2					3.1	
8	Kawasan Pesisir	1.1	1.2			2.1	2.2	2.3		2.5			
9	PT.CIDES Persada	1.1					2.2	2.3	2.4			3.1	
10	HNSI		1.2				2.2					3.1	3.2
SCORE		7	7			3	6	5	1	2	7	5	

Dimensi kontras pada etika publik :

01. Proses institusionalisasi dan de-institusionalisasi publik dimaknai dalam etika dan filsafat publik
  - 1.1 Nilai hirarki merupakan pendekatan institusionalisasi
  - 1.2 Pluralitas merupakan pendekatan pencapaian kebaikan sosial
02. Pengaruh dialektika kultur publik dengan perilaku pembangunan ekonomi di kawasan pesisir
  - 2.1 Perilaku ekonomi yang dibangun dari urbanisasi mitos-mitos pantai utara
  - 2.2 Konsumtif, tertutup, nepotik, dan otonomitas individual dan institusional
  - 2.3 Proyek pembangunan berdimensi kapitalisasi
  - 2.4 Industritrialisasi adalah watak dari kultur urbanik
  - 2.5 Sinkretisme rasional perilaku ekonomi masyarakat pesisir kota
03. Kritik diskontinuitas politik administrasi dalam etika dan filsafat publik

3.1 Keputusan kebijakan yang memihak kepada yang menguntungkan

3.2 Keputusan kebijakan yang memihak pada publik (kebaikan umum, utilitas dst)

Dengan demikian nilai-nilai pembangunan ekonomi di kawasan pesisir Pekalongan pada kenyatannya masih jauh dari paradigma etika publik, karena nilai hirarki masih menjadi pendekatan institusionalisasi publik (skor : 7), pluralitas di dalam pencapaian kebaikan (skor : 7) dan keputusan kebijakan yang memiliki kecenderungan memihak pada kelompok maupun komunitas tertentu yang relatif menguntungkan bagi politik administrasi (skor : 7). Hirarki dapat menciptakan struktur kelas pada moralitas institusi di mana ambiguitas institusi di dalam normativitas digunakan untuk menanamkan kekuasaan hukum publik, administrasi dan moral baik dalam pemaknaan informal maupun praktek-prakteknya (Bellah, 1992 : 11). Akan tetapi fenomena kelas di dalam komunitas nelayan berbeda dengan komunitas lain, di mana kapitalisasi ekonomi maupun institusi bisa memperkuat tingkat distribusi pembangunan.

Fenomena kelas di dalam konstruksi kelembagaan dan mitos-mitos pantai utara seperti pada perkawinan adat Jawa merupakan contoh fenomena reklasifikasi institusi publik dari makna perubahan maupun perpindahan (urbanisasi). Semakin besar struktur kelas di dalam kontestasi publik maka akan semakin tinggi pula tingkat distorsi pada hegemoni kompetisi yang tertutup. Hal ini sesuai dengan kaidah demokratisasi pembangunan ekonomi maupun politik yang dikemukakan oleh Robert

Dahl (1973) maupun oleh John Kirlin (1995), di mana kekuatan demokrasi terletak pada pragmatisme filsafat publik yang dibawa oleh kelompok-kelompok paham liberalisme dengan penekanan konsepsi dalam makna keruntuhan otonomitas individual dan privatistikasi keputusan, bergeser kepada keputusan komunitas yang diinginkan oleh adanya ketentuan moral publik mencapai demokratisasi pembangunan ekonomi.

Kapitalisasi pembangunan menjadi sebuah keputusan publik yang mengingkari demokrasi dalam pendekatan non strukturalis. Ketika pemikiran antropologis yang lebih besar dari pada sosiologis maka proses struktur pelebagaan publik termasuk agama dianggap kurang kondusif di dalam bentuk partisipasi pembangunan. Menurut Cohen (1980), jenis partisipasi dalam terminologi ekonomi dan politik administrasi memiliki dua pemahaman yang berbeda, pada aspek ekonomi partisipasi ditekankan pada penikmatan hasil-hasil pembangunan ekonomi sedangkan pada aspek politik partisipasi lebih ditekankan pada persoalan pembuatan keputusan (Mas'ud, 1994 : 99).

Pada aspek pembuatan keputusan (politik administrasi), idealisasi keputusan publik berada pada kota pesisir dengan diperlihatkan adanya kesenjangan pertumbuhan ekonomi dari home industri kepada kapitalisasi industri (Lihat Tabel 4.3.) partisipasi ekonomi sangat kecil dengan ditunjukkan jumlah pemanfaat lebih kecil dari jumlah partisipasi atau jumlah penduduk nelayan yang menikmati hasil-hasil pembangunan.

Hampir seluruh dimensi kultur publik dalam dimensi kontras memiliki pengaruh terhadap dialektika kultur publik dengan perilaku pembangunan ekonomi di kawasan pesisir kecuali NU (lihat pada *contrast set* pada dimensi kontras 02). Hal ini setelah dianalisa karena NU tidak cukup memiliki kelembagaan ekonomi yang kuat sebagaimana Muhammadiyah (Baca : Tabel 4.4.).

Kritik diskontinuitas politik administrasi dalam etika dan filsafat publik (Lihat : Gambar 4.1 & 4.2.) diperlukan untuk memberikan sikap terhadap etika kewajiban sebuah institusi publik maupun institusi agama di dalam mengambil jarak hubungan dengan pemerintah (*government*). Pada model institusi agama (masjid), relasi maupun hubungan bersifat tidak langsung bahkan dalam konteks konstitusi etis cenderung tidak memiliki garis koordinasi penciptaan kontinuitas dan diskontinuitas kebijakan, sedangkan pada sistem ekonomi atau lembaga pasar model kelembagaannya tidak tetap dengan ciri garis lingkaran yang terputus-putus menunjukkan bahwa sistem ekonomi pasar kurang memiliki kontrol struktur keputusan kecuali adanya kebijakan pemerintah yang mempengaruhinya seperti kebijakan regulasi dan birokratisasi. Meskipun mekanisme pasar diberi kebebasan melakukan fungsi alokasi dan distribusi sumberdaya, intervensi struktural pemerintah dalam bentuk lisensi, pengendalian harga, penyehatan bank-bank dan asset negara BPPN dan seterusnya termasuk meletakkan pejabat publik dengan SK Menteri.

#### D. Diskusi

Evaluasi pembangunan ekonomi memberikan *feed back* kepada politik pembuatan keputusan untuk mempertimbangkan kembali *security clearance* yang dipilih sebagai justifikasi kebenaran. Dewasa ini pejabat birokrasi terutama pada tingkat eksekutif lebih sering memakai dasar komunitas pengetahuan daripada legitimasi agama karena hasil-hasil tersebut lebih dialektis daripada *institutional security*. Pertanggungjawaban moral yang didasari dari tanggung jawab ilmiah merupakan data positif yang secara sosial sangat normatif dan mudah diterima di komunitas moderen.

Pembangunan juga memerlukan gerak yang sangat cepat untuk mencapai kemajuan, maka dalam sistem organisasi yang terpusat tidak dapat menghindari dependensi model keputusannya. Pembangunan dengan ketergantungan yang terpusat ini nampak pada model keputusan kebijakan pembangunan ekonomi negara-negara maju, di mana dimensi *positivis* menekankan pada jumlah peningkatan finansial dan produksi.

Pembangunan yang berdimensi *positivis* lebih cenderung mengesampingkan perspektif kritik *imperatif kultural* dan menggantikannya melalui prosedur tata nilai yang sangat rasional sebagai pertimbangan keputusan. Tata nilai dan pembangunan ekonomi kapitalis ini akan cenderung menjadi komoditi kritik bukan menjadi kontrol lagi. Sebaliknya *imperatif kultural* sebagai kekuatan kontrol pembangunan yang mengakar di dalam sendi-sendi masyarakat secara tradisional tidak

bermakna dialektis pembangunan ekonomi yang mempertimbangkan kekuatan pertumbuhan ekonomi dengan efisiensi nilai dan target-target pembangunan yang sarat dengan patologi pembangunan ekonomi.

Saratnya nilai-nilai efisiensi kapital ini juga memperkuat kemampuan politik *positiv* administrasi menguasai dimensi kritik manusia yang secara kumulatif berbeda dari dimensi-dimensi legalitas kemampuan administrasi lain, seperti magis dan agama yang pada dataran praksis terdapat di dalam sistem pembuatan keputusan kelembagaan masjid sebagaimana dijelaskan pada bagian sebelumnya. Oleh karena itu makna kritik, relevansinya dengan perilaku moderen pembangunan ekonomi dewasa ini merupakan konkretisasi beberapa dialektika filsafat kritis seperti yang dikemukakan oleh beberapa pemikiran seperti aliran kantian, yang melihat kritik sebagai kemampuan subyek untuk melepaskan diri dan mengambil jarak dari obyek. Dalam pengertian Hegel, kritik juga berarti kemampuan untuk membangun sintesis dengan menyatakan dirinya dalam objek. Sedang dalam pengertian Marx, kritik dipahami sebagai kemampuan manusia merealisasikan dirinya dalam objek dengan kekuatan hegemoni tertentu sehingga pada titik tertentu manusiaapun dapat melakukan antitesa dengan melakukan beberapa dekonstruksi pembangunan (Mas'ood, 1999 : 32).

Ketergantungan kepada kebijakan yang terpusat berakibat pada diskontinuitas institusi dan persepsi sosial, dialektika pembangunan ekonomi yang ditawarkan oleh proses sosial tersebut karena mereka menginginkan keluar dari ketergantungan kapital organisasi-organisasi



ekonomi yang besar dengan monopoli politik dan keputusannya. Contoh IMF sebagai kapital ekonomi dunia akan lebih intensif melakukan *preassure* di negara-negara yang memiliki ketergantungan ekonomi yang sangat besar kepada mereka.

Ohmae (1995 : 170), dalam perpektif ketergantungan ekonomi mengatakan, bahwa perilaku ketidakseimbangan ekonomi maupun perdagangan *per-se* tidak merubah kenaikan suku bunga apabila kekuatan ekonomi terletak pada afektifitas finansial yang fundamental. Dengan demikian intervensi pemerintah kepada pasar untuk meningkatkan produktivitas dan infrastruktur sosial lain melalui pembangunan ekonomi didasarkan pada kekuatan dan kelemahan ekonomi regional di mana secara ekonomi tidak terlalu berpengaruh pada naik turunnya harga internasional (*inflasi*). Pemikiran untuk menitikberatkan pembangunan di sektor-sektor tertentu seperti pertanian, perikanan, bahkan pendidikan misalnya akan memungkinkan keputusan dapat didesentralisasikan melalui kebijakan otonomi daerah.

Ciri-ciri dari pembangunan ekonomi kapitalistik adalah adanya perubahan yang begitu cepat mengimbangi kebutuhan-kebutuhan dasar manusia, model efektifitas politik administrasi dari waktu ke waktu mengikuti perubahan dari paradigma pembangunan masyarakat yang agraris menuju kepada model perilaku masyarakat urbanis yang utopis. Politik administrasi yang biasa digunakan oleh perilaku kebijakan di masyarakat urbanis adalah model-model pembuatan keputusan yang tambal

sulam (*incremental*) dan irrasional. Hal ini karena kultur urbanis sebagaimana telah dijelaskan dalam bab sebelumnya memiliki karakteristik heterogenitas yang tinggi dengan perubahan dari rasional ke pragmatisme perilaku.

Masyarakat yang hidup pada zaman di mana perubahan ekonomi begitu cepat dan berbanding lurus dengan perilaku politik administrasi, dituntut untuk dapat cepat melakukan adaptasi dengan beberapa perubahan keputusan tindakan yang sudah dipelajarinya sebelumnya. Berbeda dengan kebiasaan yang dilakukan di masyarakat yang mayoritas penduduknya memiliki moral agraris, dengan etos petani mereka akan lebih mudah untuk menerima keputusan secara terpusat dan rasional daripada etos kapital yang sarat dengan perilaku pasar yang berubah setiap saat, biaya dan modal yang tinggi serta budaya *entrepreneurship*.

Publik mewakili kontinuitas pembuat keputusan di satu sisi dan obyek implementasi kebijakan di sisi lain. Karena publik harus dapat menerima semua strategi pembangunan yang telah ditentukan oleh negara. Etika publik dalam hal ini adalah tanggung jawab atas kontinuitas politik administrasi dengan hasil-hasil pembangunan akan mengalami hambatan ketika pembangunan ekonomi sulit terdefinisikan. Pembangunan ekonomi dan hasil-hasilnya memang diprioritaskan kepada publik. Teori-teori ekonomi pembangunan dikemukakan untuk memberikan analisis bagi pembuat keputusan memahami paradigma pembangunan. Maka dengan demikian kesulitan menemukan definisi politik administrasi dalam institusi

publik adalah sulitnya menghindari diskontinuitas dalam pembangunan ekonomi.

Proses pembangunan ekonomi merupakan proses sosial yang *discontinue* dan dialektis yang hanya dipahami secara dinamis (Soedjatmoko, 1990 : 26). Kritik diskontinuitas proses pembangunan dipahami dari sebuah pemikiran, bahwa pembangunan ekonomi secara pragmatis dilakukan oleh bangsa manapun bertujuan membebaskan diri dengan kesadaran (*consciousnes*) untuk melakukan perubahan. Dengan demikian pembangunan ekonomi memerlukan etika yang dapat mengeliminir adanya proses diskontinuitas.

Etika pembangunan yang terdapat pada para pembuat kebijakan meliputi tanggung jawab moral dan kejujuran politik administrasi seperti menghilangkan pengaruh kewenangan dari implikasi kecenderungan kelompok-kelompok yang berpengaruh (*stakeholders*) baik secara kultur, keagamaan maupun ekonomi. Kejujuran pejabat publik ini adalah kesadaran moral yang tinggi sebagai perilaku birokrasi untuk menghilangkan *bureau pathologisnya*.

Sekularisasi merupakan salah-satu tanggung jawab moral yang dilakukan oleh agama sebagai institusi. Karena secara pragmatis proses sekularisasi sulit dihindari, di mana proses ini terjadi pemaknaan pelimpahan wewenang *administratif ketuhanan* kepada manusia sebagai aktor pembangunan. Bagaimanapun juga wilayah-wilayah kebijakan yang dulu dianggap *transendent* berubah menjadi *imanent*, imanensi

kelembagaan agama ini dapat dicermati ketika melihat fungsi lembaga-lembaga tersebut yang berubah menjadi ruang publik akibat pengaruh kapitalisme ekonomi, seperti halnya terjadi pada lembaga swadaya masyarakat yang pada mulanya hanya bertanggung jawab untuk menyuarakan nilai-nilai kemanusiaan di daerah-daerah. Setelah semakin kompleksnya administrasi yang ada di dalam organisasinya, maka LSM juga dapat berubah menjadi lembaga yang besar dan profit dengan administrasi yang tertata secara efektif melalui penyediaan tenaga kerja dan produktivitas yang tinggi.

Secara genetis perkembangan antara ilmu dan politik selalu berjalan dengan baik tanpa mengalami diskontinuitas. Akan tetapi setelah revolusi politik, maka merubah paradigma ilmu tentang politik menjadi politik institusi yang menghalangi perkembangan ilmu dan politik itu sendiri (Kunn, 1962 : 93). Meskipun tidak semuanya infrastruktur sosial berubah menjadi institusi, namun perkembangan institusi dan politik memberikan alternatif keamanan lembaga seperti institusi negara atau pemerintah.

Transformasi kewenangan Tuhan yang terdapat di dalam agama kepada manusia secara profetik, menterjemahkan bahasa etika politik yang terdapat di dalam sebuah institusi. Moralitas universal dan *independent* tetap dibutuhkan di ruang-ruang publik untuk meminimalisir konsekuensi keterputusan antara yang ideal dan pragmatisme.

Politik administrasi di dalam kelembagaan agama dari yang tradisonal seperti masjid maupun moderen berupa *religion state*,

mencerminkan pengaturan publik dengan etika yang lebih mengikat manusia secara konstitusi. Namun keagamaan manusia berbeda dengan terminologi keberagamaan manusia, di mana unsur privat lebih dominan dalam mengambil keputusan. Sedangkan idealisasi beberapa elit politik-agama ketika mereka dihadapkan pada katalisasi pembangunan ekonomi, maka kritik diskontinuitas akan mewarnai semua administrasi yang dilembagakan secara ideal, apalagi dilaksanakan dalam sebuah negara yang sebagian penduduknya memiliki kultur urbanik, heterogen dan tingkat konflik sosial yang tinggi. Pemikiran tentang sekularisasi kemudian muncul mengimbangi arus global dan modernisasi pembangunan ekonomi, karena sekularisasi merupakan proses keniscayaan dari alternatif teori *kiri* dan *kanan* institusionalisasi etika publik.

Paradigma etika publik bergeser dari hak untuk membangun akuntabilitas birokrasi menjadi etika kewajiban (*deontologis*) untuk menarik keputusan dari kultur publik. *Public of trust* atau kepercayaan publik dalam perkembangannya dibedakan menjadi dua dimensi yaitu kepercayaan yang terdapat di dalam pribadi (*trust in individual*) dan kepercayaan yang ada di dalam institusi (*trust in government*). Tipologi kepercayaan yang pertama berimplikasi kepada kuat dan lemahnya relativitas kekuasaan dan pembuatan keputusan. Sedangkan pada institusi lebih berpengaruh kepada sistem politik yang terdapat di dalam administrasi (Paters, 2001 : 65). Dari kepercayaan individual akan melahirkan otoritas pembuatan keputusan sebaliknya dari dukungan

struktur sosial ditentukan pula oleh otoritas institusi sebagaimana hubungan timbal balik Tabel 4.7 di bawah ini.

Tabel. 4.7

Hubungan Politik Administrasi dan Politik Birokrasi  
dalam Pembuatan Keputusan

		Keputusan Publik	
		Tinggi	Rendah
Politik Birokrasi	Tinggi	<i>Incremental-Bargaining</i> Politik Adm	Politik Adm sangat tinggi
	Rendah	Politik adm Rendah berimplikasi positif (demokratisasi)	Politik Adm sangat rendah berimplikasi negatif

Dari keterangan di atas dapat ditarik hubungan antara politik birokrasi dengan politik administrasi, bahwa semakin tinggi politik birokrasi dengan dukungan keputusan publik akan berimplikasi kepada perubahan dan tarik menarik politik administrasi, demikian pula sebaliknya apabila politik birokrasi itu rendah (dalam institusi publik) sedangkan keputusan publik tersebut lebih dominan maka yang terjadi adalah politik administrasi yang rendah akan tetapi bermanfaat bagi kebebasan demokrasi.

Benang merah yang menghubungkan antara politik birokrasi dan keputusan sosial adalah pada legalitas pembuatan keputusan.

Sebab pada dataran operasional kebijakan, tidak semua *decision making* dapat diperoleh melalui politik birokrasi tanpa adanya campur tangan politik administrasi khususnya yang menyangkut keputusan publik.

#### **D.1. Deinstitutionalisasi Publik dalam Kajian Antropologi Politik**

Analisis dari data etnografis menunjukkan adanya hubungan antara perilaku mistis dengan antropologi politik yang ditunjukkan melalui bentuk-bentuk politik primitif. Secara konsepsional politik primitif ini juga pernah dikemukakan oleh Aristoteles ketika melihat manusia sebagai makhluk yang secara alamiah bersifat politis ( Balandier, 1967 : 27 ). Di wilayah privat kemampuan politis ini di tunjukkan dalam bentuk penguasaan terhadap bank-bank gaib melalui rekayasa pertukaran ( tumbal ).

Kemampuan untuk menguasai diwujudkan pula dalam bentuk rekayasa sosial di mana secara faktual teridentifikasi di dalam tata cara penguasaan dan pengaturan asset negara yang sesuai dengan kehendak penguasa (politik birokrasi). Asumsinya adalah bahwa antropologi politik membagi dua kemungkinan adanya faktor-faktor yang dapat mempengaruhi rekayasa pengaturan publik yaitu faktor-faktor yang berada pada tataran manusia secara individual dan faktor-faktor yang berada pada geneologis politik rekayasa itu

sendiri. Pemisahan faktor-faktor di dalam (interior) dan faktor-faktor di luar (eksterior) karena perluasan perilaku sederhana kepada perilaku yang rumit untuk survive.

Komunitas-komunitas pesisir yang tetap mempertahankan individualitas masing-masing dalam perilaku tadi, maka mereka juga dapat memaksakan standart-standart kolektif standart politik administrasi yang bagaimanapun juga di kawasan politik nampak lebih kaku dibandingkan fiksi birokrasi atas administrasi manusia-manusia yang hanya tunduk pada kekuasaan lokal. Kawasan politik secara antropoogis memang tidak bisa homogen hal ini nampak dalam konteks pertarungan nilai-nilai, religiusitas, kewenangan dan pelimpahan kewenangan pada sumber-sumber pertarungan primitif atau lebih fundamental. Oleh karena itu jenis peraturan yang bersifat terpusat dan top down sulit untuk di komunikasikan.

Tata aturan negara atau administrasi negara menghendaki homogenitas publik dalam bentuk integritas parsial. Hal inilah yang mengakibatkan munculnya kelas-kelas atau klan-klan dalam masyarakat secara luas yang memunculkan pertarungan antar klan atau golongan yang memiliki asset ekonomi.

Sebuah kelas sosial di masyarakat bagaimanapun juga memiliki wilayah-wilayah kekuasaan ekonomisnya. Pertukaran mistis dalam kasus tumbal adalah bagian dari rekayasa administrasi



- politik yang di sadari memiliki implikasi ekonomis atau kesejahteraan bagi kelas-kelas sosial lain.

Sistem pertukaran atau barter dalam realitas metafisis melibatkan manusia sebagai eksistensi dibandingkan rasionalitas nilai-nilai lain. Manusia yang telah memiliki ikatan kontrak dengan kekuasaan pantai utara harus memiliki komitmen yang tinggi dalam mensepakati perjanjian pertamanya dengan pertarungan nyawa atau eksistensi mereka sendiri. Secara teoritis Malinowski (1938) bahwa komformitas perilaku mistis dalam ekonomi merupakan bentuk mempertahankan dan melindungi kekuasaan teritorialnya melalui kesepakatan perilaku ( ritualitas ) yang merupakan bagian dari kekuasaan secara eksistensial.

Persoalan ekonomi berasal dari kompleksitas teori-teori dan pengetahuan sosial yang melibatkan teori tentang pilihan yang rasional khususnya yang terdapat di dalam disiplin ilmu politik dan sosiologi. Alan Wolfe (1989) dalam buku *Whose Keeper?* Menjelaskan bagaimana ekonomi dapat diterapkan untuk membangun sebuah moral baru dalam setiap keagamaan baru mereka. Tidak ada agama maupun tradisi yang tidak ditulis dalam perjanjian maupun kesepakatan tertulis mereka, sama-sama memiliki kapabilitas di dalam mengartikulasikan kebaikan umum atau moral dalam bahasa. Manusia moderen berharap dapat memperoleh satu kode etik bersama tentang bagaimana

menjelaskan problem ekonomis yang difahami sesuai dengan interest masing-masing. Alan selanjutnya menjelaskan bahwa pendidikan ekonomi di Chicago berasal dari kepentingan para misionaris seorang imam atau islam disebut dengan kyai masjid, yang sekulair dan tau bagaimana idea sekularisme tersebut dituangkan ke dalam dunia kerja. Pendidikan ekonomi di Chicago memberi simbol bagi institusi publik yang secara tidak langsung membongkar tirani institusi ekonomi secara langsung dalam bentuk kelembagaan ekonomi yang mempengaruhi keputusan kebijakan publik. Pendidikan ekonomi di lembaga-lembaga pendidikan seperti di Chicago tersebut secara teori dengan tegas menuntut pertimbangan teori secara terbuka di dalam analisis yang akan membantu para pembuatan keputusan dalam situasi-situasi tertentu.

Berbeda dengan Adam Smith's (1976) dalam buku *The Theory of the Moral Sentiments*, ide-ide kapitalisasi yang pada akhirnya akan mempersulit kesederhanaan ekonomi dengan munculnya perkembangan level-level baru dalam ilmu ekonomi yang sophisticated dalam imajinasi institusi ekonomi yang kreatif. Adam Smith berharap perkembangan masyarakat sosial yang bebas dan progresif, lebih kooperatif dan inklusif terutama membuka upaya-upaya untuk menata kembali fungsi pasar di dalam publik.

Perkembangan institusi ekonomi tidak lagi di lihat dari sudut pandang keluarga (family), komunitas pendidikan, keagamaan

maupun nilai-nilai peripherial lagi. Kebersamaan digantikan oleh kesepakatan-kesepakatan rasional dan demokrasi global.

Komunitas pesisir yang meliputi sebuah masyarakat kecil, dengan batas-batas tertentu di mana tarik-menarik antara tradisi ekonomi yang diritualkan dan realitas ekonomi moderen dalam bentuk persaingan bebas, menunjukkan adanya dua pandangan dunia ( *world view* ) dengan batas-batas transformasi yang jelas antara yang suci atau secretee dan historis.

Kekuasaan yang bersifat institusional tidak banyak bersinggungan dengan kekuasaan metafisis (deinstitusional) di kebanyakan penduduk pesisir, bahkan mereka tidak peduli dengan realitas yang menunjukkan adanya teori dualisme sebagaimana di kemukakan oleh G. Althabe ( 1968 ) ketika meneliti kawasan pantai selatan wilayah Mandagaskar. Menurut G. Althabe dualisme kekuasaan tersebut dapat menyebabkan sulitnya penyesuaian diri dengan sistem administratif pemerintahannya. Faktor-faktor internal yang didominasi oleh kehidupan tradisi penduduk pesisir yang sangat spesifik khususnya dalam perilaku simboliknya akan berpengaruh kepada wilayah eksternal yang didominasi oleh agen-agen publik dengan kekuatan moderen.

Upacara-upacara tertentu dalam bentuk ritualisasi 'agama' akan memberikan kekuatan yang inheren dengan karakter kekuasaan yang dimiliki oleh karakter perilaku sinkretik tersebut.

Artinya bahwa untuk menciptakan perimbangan hunian antara simbol-simbol moderen dengan simbol-simbol tradisional mereka harus mengisolirkan diri perilaku ekonominya dengan komunalitas masyarakat moderen. Akan tetapi dalam distribusi dan penafsiran hukum ekonomi bisa berjalan sesuai dengan hukum positif yang ada. Pada konkretisasi ekonomi bank-bank gaib kenyataannya dapat berjalan secara wajar tanpa merusak tatanan yang ada seperti devaluasi ataupun kekacauan-kekacauan publik. Sistem ekonomi berjalan dengan lancar, siklus peredaran uang secara real pun tidak berpengaruh sama sekali.

Konsep yang perlu dikaji lagi dalam diskusi ini adalah kenyataan yang menunjukkan bahwa di dalam etika publik politik administrasi tidak bisa merambah produk-produk kebijakannya di tingkat deinstitutional, hal inilah mengapa politik administrasi selalu mengalami diskontinuitas dalam pembangunan ekonomi. Deskralisasi kekuatan politik juga akibat dari intervensi agama-agama tertentu dengan misi mendefinisikan kembali nilai skralitas agama tertentu dengan institusi-institusi keagamaan dan kharisma religius moderen. Hilangnya kepekaan publik pada nilai-nilai periperial khususnya alienasi publik dan birokrasi publik dengan wilayah internal yang masih asli.

Antropologi politik melihat kecenderungan perubahan sosial dalam perilaku ekonomi masyarakat moderen sebagai *histoy time* (

Balandier, 1996 : 249 ) bukan *struktural time* yang secara fungsional tidak bisa dihilangkan dari manusia yang menjalani hidup. Institusionalisasi lebih banyak menggunakan pendekatan struktural dari pada fungsional sebaliknya deinstitutionalisasi merupakan fenomena totalistik dari sejarah manusia sebagai fungsi politik dalam konsepsi-konsepsi yang paling mendasar dari sisi ekonomi.

## **D.2. Rekomendasi Etnologi Pembangunan di Pekalongan**

Pembangunan daerah seharusnya mempertimbangkan nilai etnisitas yang ada sebab karakteristik manusia sangat berhubungan dengan corak perilaku administrasi dan pembangunan yang dijalankan. Di Pekalongan terdapat kegairahan pembangunan di bidang ekonomi dilihat dari sisi respon masyarakat yang hidup di kawasan desa pesisir dalam memperjuangkan hidupnya secara rasional dan relasional. Secara rasional berarti masyarakat di sana memahami pembangunan sebagaimana meningkatnya pendapatan mereka yang sesuai dengan kebutuhan hidupnya. Berbeda dengan kota pesisir yang lebih metafisis. Hal ini dapat dicermati bersama sebagaimana dilihat pada hasil penelitian tesis ini di mana realitas institusional dalam pembangunan ekonomi yang di bawa menyertai program subsidi pemerintah ( kasus CIDES ) lebih kental

dibandingkan dengan realitas deisntitusional ekonomi yang ada di wilayah publik.

Secara relasional berarti pemerintah khususnya pemerintah daerah sebaiknya melihat fenomena hubungan kausalitas sebagai hubungan yang sangat fundamental antara nilai-nilai kekuasaan baik kekuasaan politik, agama bahkan supranatural sebagai preveleise dari kewajiban-kewajiban yang mesti dilakukan sebagai anggota masyarakat maupun administrator.

Pembangunan daerah tidak berjalan secara kontinu sebab para administrator tidak memiliki kepekaan terhadap potensi etnisitas atau kelokalan. Contoh adalah politik birokrasi dan politik administrasi yang belum melihat apalagi mencoba memanage pola-pola perilaku ekonomi masyarakat pekalongan dengan berkembangnya realitas bank-bank gaib.

Beberapa kali program pembangunan harus di ganti karena dianggap tidak tepat sasaran, beberapa kali juga dana harus disediakan untuk menyokong kebijakan-kebijakan tersebut dan pemerintah daerah tidak mencoba untuk bertanya mengapa mereka tidak bisa memberi keputusan sendiri kalau semua subsidi adalah satu paket?. Di sinilah fungsi etnologi sebagai suatu ilmu yang bisa menjelaskan nilai-nilai etnisitas melalui investigasi manusia dan bentuk pengetahuan yang tidak ragu untuk menyelidiki karakteristik pengalaman manusia baik secara konsepsional maupun

pertanyaan-pertanyaan kritis dari apa yang mereka lihat dan kerjakan sehari-hari sebagai tradisi.

Masyarakat Pekalongan secara individual memiliki kontribusi pembangunan. Di dalam keluarga, atau sebuah masyarakat terkecilpun memiliki dimensi-dimensi ketidaksadaran yang menghubungkan dengan usaha peningkatan hidup. Wilayah ketidaksadaran ini apabila menyangkut situasi diri dalam dimensi kesejarahan manusia, maka itu disebut dengan etnologi. Antara kronologi kesejarahan diri manusia ataupun sinkronologi yang membawa upaya-upaya untuk membuka struktur, kategori maupun norma ke dalam satu bentuk kultur dan budaya.

Pembangunan yang diarahkan kepada komunitas pesisir harus bisa menilai apakah mereka itu efektif di lakukan dalam skala waktu yang cukup lama ataukah justru sebaliknya pola kebijakan yang tidak tepat tersebut menambah konflik dan persoalan baru. Untuk kasus subsidi, baik di desa pesisir dalam bentuk PEMP ataupun kota pesisir dalam bentuk pengurangan pajak retribusi ( Perda No. 3 Th. 1999 ), merupakan persoalan pemaknaan atas nilai 'pemberian' yang diinginkan oleh sebagian besar masyarakat kecil tanpa dibebani oleh kewajiban-kewajiban yang akan memberatkan. Bahkan nilai kemandirian terhadap ketergantungan institusi publik masyarakat Pekalongan cukup tinggi dilihat dari

banyaknya subsidi-subsidi ilegal dalam bentuk perjudian dan renternisasi.

Etnologi pembangunan di kawasan pesisir pekalongan dilihat dari representasi hidup, keinginan, hukum dan kematian memberikan empat rekomendasi Pembangunan daerah antara lain sebagai berikut :

1. Representasi hidup, masyarakat yang memiliki kehidupan di kawasan pesisir Pekalongan adalah masyarakat memiliki nilai-nilai eksistensi yang sangat tinggi. Orientasi terhadap eksistensi hidupnya yang tinggi inilah maka aktualisasi pembangunan ekonomi dikerjakan di wilayah privat dahulu. Keluarga merupakan institusi terkecil yang mengatur arah kebijakan ekonomi. Keluarga nelayan biasanya menurunkan pekerjaan yang sama kepada anak-anaknya. Sistem kekerabatan dalam keluarga nelayan berpengaruh juga pada pembagian beberapa subsidi pemerintah melalui sistem kolusi dan nepotisme.
2. Keinginan, hasrat ataupun upaya adalah representasi dari simbol-simbol *beruf* dalam bidang ekonomi , ka pencapaian tertinggi dari nilai ekonomi adalah efisiensi perilaku kepada tahapan untuk survive.



Salah satu kelemahan dari nilai kapitalisme adalah *over production*. Sebagaimana diungkapkan Marx:

*Within the capitalist system.... All means for the development of production transform themselves into means of domination over (Marx, 1996:135).*

Dengan demikian deprivatisasi adalah bagian dari politik birokrasi.

3. Hukum adalah tata aturan khusus yang direpresentasikan oleh masyarakat itu sendiri, sebagaimana diungkapkan oleh Balandier (1996 : 145) bahwa ritus-ritus yang spesifik dapat membentuk sebuah pengembalian simbolik yang diperlihatkan untuk menuruti norma-normanya sendiri. Maka hukum atau aturan yang paling bijak adalah kesepakatan publik.
4. Kematian merupakan keruntuhan eksistensi. Disamping ada eksistensi manusia juga mempercayai adanya kekurangan dari dirinya, hal inilah maka mereka banyak menyandarkan diri pada nilai-nilai irrasional dalam bentuk perilaku metafisis. Politik administrasi dalam bentuk keputusan kebijakan model pengambilan keputusan irrasional berarti penuh dengan prediktable, kemungkinan atas potensi-potensi lain, nilai-nilai dan seterusnya

## BAB V

### SIMPULAN DAN SARAN

#### A. Simpulan

Diskursus etika publik dalam filsafat publik adalah diskursus mengenai etika kewajiban (*deontologis*) dalam proses *de-institusionalisasi* publik dan agama yang secara pragmatis meliputi tiga persoalan mendasar yaitu :

1. Etika pragmatis tentang politik administrasi, di mana politik administrasi adalah strategi pembuatan keputusan yang di harapkan tidak memihak atau memiliki kecenderungan pada nilai subyektifitas tetapi moralitas publik
2. Etika pragmatis tentang kultur sebuah masyarakat yang di yakini adanya dan hidup sebagai fenomena dialektis kebijakan tentang sebuah otonomitas individual, market ekonomi, dan prosedur resmi di dalam perilaku tidak sadar (*un consiousness*) masyarakat tersebut
3. Etika kapitalisme moderen yang menekankan pada pertumbuhan pembangunan ekonomi yang cepat dan mudah tetapi meninggalkan kritik diskontinuitas publik.

Tiga konsep etika pragmatis di atas yang seharusnya diterapkan di dalam kebijakan pembangunan ekonomi di kawasan pesisir guna menanggulangi dampak negatif dari keniscayaan dimensi kapitalisme pembangunan meliputi konsekwensi adanya distorsi pelembagaan agama,

hirarki formal yang memunculkan realitas kelas dalam pendistribusian hasil-hasil pembangunan dan menjauhkan diri dari bentuk ekonomi kerakyatan yang sangat signifikan bagi potensi kawasan.

Masjid dan pasar adalah model kelembagaan publik yang memiliki kontribusi di dalam implementasi etika publik. Perbedaan antara model keputusan kelembagaan masjid dengan kelembagaan pasar dalam konteks kontinuitas dan diskontinuitas politik administrasi adalah pada makna *de-institutionalisasi*. Untuk dapat memberi gambaran yang mudah mengenai pentingnya *de-institutionalisasi* dalam proses kebijakan publik adalah dapat di ilustrasikan sebagaimana nilai kegunaan (utilitas), contoh adalah ketika manusia memandang bahwa rumah adalah bagian dari kebutuhan hidup manusia yang tidak bisa di hindari karena manusia membutuhkan *family* sebagai komunitas terkecil dari publik di mana aturan (moral) itu di bangun maka kegunaan rumah adalah nilai *deontologisnya*, sedangkan apabila seorang tunawisma juga membutuhkan rumah maka nilai rumah dalam konteks ini adalah mengandung nilai kebaikan umum (*good society*) atau Dewey menyebutnya sebagai *great society* bagi institusi publik (*government*) dalam mengupayakan kesejahteraan sosial.

Nilai rumah, ataupun nilai institusi menjadi tidak relevan lagi ketika institusi tersebut telah menjadi komoditi kapitalisasi yang meruntuhkan moral-moral publik termasuk agama. Agama dan perilakunya yang selama ini bisa dipakai sebagai referensi kebaikan sosial, keadilan yang lebih besar akan bergeser kepada absurditas kepentingan-kepentingan politis dalam

porsi politisasi agama. Untuk mengantisipasi terjadinya proses institusionalisasi agama dalam program pembangunan di kawasan pesisir hendaknya merubah paradigma etika pasar menjadi masjid demikian pula sebaliknya dengan kelebihan dan kekurangannya. Sebagai contoh adalah CIDES dan HNSI di dalam kasus pembangunan etika institusional di kawasan pesisir, kedua kelembagaan publik ini memiliki kelebihan dan kekurangan dalam penyelesaian etika publik, yang pertama menyerupai model pelebagaan pasar secara tradisional dan kedua adalah model pelebagaan masjid yang mengedepankan aspek pluralitas. Antara nilai pluralitas dan monolitas sama halnya dengan penyeimbangan nilai privat ( realitas institusi dalam otonomitas individual ) dan nilai publik dalam realitas etika kewajiban.

## **B. Saran**

1. Pembangunan ekonomi kawasan adalah pembangunan ekonomi yang integral dengan tiga orientasi yaitu kultur lokal, kebajikan umum, dan pemisahan kepentingan agama dari ruang-ruang privat. Karena dengan di berlakukannya Undang-undang tentang otonomi daerah maka pembangunan ekonomi kawasan memiliki kekuatan pengelolaan perencanaan.
2. Konflik antara kelembagaan agama di dalam kepentingan-kepentingan publik khususnya dalam proses implementasi pembangunan menunjukkan bahwa peran kelembagaan agama tidak ditekankan pada semangat kebaikan sosial dalam etika publik, oleh karena itu peran

agama dalam pembangunan ekonomi di kawasan pesisir hendaknya memakai pendekatan deinstitutionalisasi agama.

3. Kritik terhadap diskontinuitas politik administrasi berarti kritik terhadap pembangunan ekonomi yang menggunakan standart pengambilan keputusan yang global dan sentralis oleh karena itu potensi pheriperial kultur kawasan yang terdapat di dalam mitos ekonomi dan perilaku agama harus dapat menjembatani politik administrasi dan pembangunan di kawasan pesisir yang memiliki heteroginitas dan pengambilan keputusan yang cenderung irrasional.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, Amin, **Dinamika Islam Kultural**, Mizan, Bandung, 2000
- Abdul Rochim, **Mesjid dalam Karya Arsitektur Nasional Indonesia**, Angkasa, Bandung, 1998
- Ackerman, A, Bruce, ***Social Justice in Liberal State***, New Heren, Yale University Press, 1980
- Agaar, H, Michael, ***The Professional Stranger an Informal Introduction to Ethnography***, Academic Press, Toronto, 1980
- Audi, Robert, **Agama dan Nalar Sekuler dalam Masyarakat Liberal**, UII Press, Yogyakarta, 2002
- Alfian, ***Muhammadiyah, the Political Behavior of Muslim Modernist Organisation Under Dutch Colonialism***, UGM Press, Yogyakarta, 1989
- Apter, E, David, ***The Politics of Modernization***, Chicago Univ, Chicago, 1965
- Politik Modernisasi**, alih bahasa Hermawan, Wardah Hafidz, Gramedia, Jakarta, 1987
- Balandier, Georges, ***Political Anthropolog***, Universitairis de France, Prancis, 1967.
- Antropologi Politik**, alih bahasa Y. Budi Santoso, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1996
- Barber, ***Decription and Comparison Cultural Antropology***, LMG Lecture, Chicago, 1984
- Barbour, J.D, ***Relegious Ressentiment and Public Virtues***, The Journal of Religious Ethics, 1994
- Baum, Gregory, **Agama dalam Bayang-Bayang Relativisme**, Tiara Wacana, Yogyakarta, 1999
- Religion and Alienation, A Theological Reading of Sociology***, Paulist Press, New York 1975
- Beals, L., Ralp and Hoiger, Harry, ***An Introduction to Anthropology***, The Mac Millan Company, New York, 1971
- Benda, Julien, **Penghianatan Kaum Cendekiawan**, Gramedia, Jakarta, 1999, alih bahasa Winarsih P. Arifin
- Bellah, N, Robert, ***The Good Society***, Vintage Books, New York, 1992
- Bogason, Peter, ***Public Policy and Local Governance Institutions in Postmodern Society***, Edward Elgar Publishing, USA, 2000
- Caiden, E., Gerald, ***Reform or Revitalization?***, Lexington Books DC Health and Company Lexington, Toronto, 1982
- Caiden, E, Gerald, ***Administrative Reform Comes of Age***, Walter de Gruyer, Berlin, New York 1991
- Codling, Sylvia, ***Benchmarking***, Hampshire, Gower, 1988
- Considine, Mark, ***Public Policy a Critical Approach***, Mac Millan, Australia PTY LTP, 1996
- Dewey, John, ***The Public and its Problems***, Swallow Press, New York, 1999

- Durkheim, Emile, *Devision of Labour in Society*, Free Press, New York, 1964
- Dwijowijoto, Nugroho, Riant, **Reinventing Indonesia**, Gramedia, Jakarta, 2001
- Effendy, Bachtiar, **Islam dan Negara Transformasi Pemikiran dan Praktek Politik Islam di Indonesia**, Paramadina, Jakarta, 1998
- Effendy, Bachtiar, **Repolitisasi Islam Pernahkah Islam Berhenti Berpolitik?**, Mizan, Jakarta, 2000
- Fronzizi, Risieri, *What is Value?*, Opening Court Publising Company, USA, 1963
- Foucault, Michel, *The Order of Things Ann Archeology of the Human Sciences*, Tavistoc Publications, London, 1970
- Sex dan Kekuasaan sejarah Seksualitas**, alih bahasa Rahayu S. Hidayat, Gramedia, Jakarta, 2000
- Fox, J, Charles, *Postmodern Public Administration*, SAGE Published, London, 1991
- Gazalba, Sidi, **Masjid Pusat Kebudayaan Islam**, Pustaka Al Husna, Jakarta, 1983
- Geertz, Clifford, *Islam Observed, Religious Development in Marocco and Indonesia*, Chicago Univ Press, 1971
- Gidden, Anthony, *Kapitalism and Modern Social Theory, An Analysis of The Writing of Marx, Durkheim and Max Weber*, Cambridge Univ Press, USA, 2000
- Goodnow, Frank J, *Politic and Administration*, New York, Mac Millan, 1900
- Haryono, Endi, (trans), Clements, P, Kevin, **Teori Pembangunan dari Kiri ke Kanan**, 1, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1997
- Hasanuddin, **Pengaruh Islam pada Ragam Hias Batik Pesisir Utara Jawa dalam Ruh Islam dalam Budaya Bangsa**, Kumpulan Karangan, 1996
- Henry, Nicholas, *Public Administration and Public Affair*  
**Administrasi dan Masalah-masalah Publik**, alih bahasa oleh Luciana D. Lontoh, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995
- Isaak, A, Robert, **Ekonomi Politik Internasional**, Tiara Wacana, Yogyakarta, 1995
- Ismail, Zarmawis, **Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Wilayah Pesisir Indonesia**, LIPI, Jakarta, 2000
- Johnson, HM, *Sociology A Systematic Introduction*, B&C, New York, 1960
- Kuntowijoyo, **Paradigma Islam**, Mizan, Jakarta, 1998
- Kunn, S., Thomas, *The Structure of Scientific Revolutions*, The University of Chicago press, USA, 1962
- Krammer, Charles L., *Ethics and Liberation*, Orbis Books, New York, 1988
- Lewis, Bernard,
- Lippman, W., **Filsafat Publik**, Yayasan Obor, 1999, alih bahasa Rahman A. Zainuddin
- Locke, John, *An Essey Concerning Human Understanding*, Oxford Press, 1894

- Madjid, Nur Cholish, **Islam Agama Peradaban, Membangun Makna dan Relevansi Islam dalam Sejarah**, Paramadina, Jakarta, 2000
- Malinowski, B, *Myte in Primitive Psycology*, Kegan Paul, London 1926
- The Fondation of Faith and Morals*, Allen and Urwin, London, 1936
- Mas'oed, Mohtar, **Kritik Sosial Dalam Wacana Pembangunan**, UII press, Yogyakarta, 1999
- Mas'oed, Mohtar, **Negara Kapital dan Demokrasi**, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1994
- Nugroho, A., Alois, **Otonomi Moral Birokrasi dalam Negara Demokrasi, Sebuah Kajian Etika Administrasi Publik**, Kumpulan Karangan Buku Etika Politrik dalam Konteks Indonesia, Kanisius, Yogyakarta, 2001
- Nikijuluw, Victor, **Rezim Pengelolaan Sumber Daya Perikanan**, PT Pustaka CIDESINDO, Jakarta, 2002
- Ningrat, Koentjoro, **Mentalitas Pembangunan**, Yayasan Obor, Jakarta, 1998
- Ohmae, Kenichi, *The End of the Nation State, the Rise of Regional Economies*, The Free Press, Tokyo, 1995
- Pernia, M, Ernesto, *Urban Poverty in Asia a Survey of Critical Issues*, Oxford Press, New York, 1994
- Peters, B., Guy, *The Politics of Bureaucracy*, Routledge, London, 2001
- Rais, Amin, **Mengatasi Krisis dari Serambi Masjid**, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1998
- Rammes, M. and Hawlett, Michael, *Studying Public Policy, Polycy Cycles and Policy Subsystems*, Oxford University Press, New York, 1995
- Rawls, *The Idea of Public Reason Revisited*, Chicago University Press, 1967
- Said, Edward, *The Politic of Interpreting Islam : Ortodox and Antitheetical Knowledge*, Panthe on Books, New York, 1981
- Salim, Burhanuddin, **Pengantar Filsafat**, Bina Aksara, Jakarta, 1988
- Schapera, *Government and Politic Tribal; Societies*, Watts Published, New York 1965
- Schumacher, E.F., **Kecil itu Indah**, LP3ES, Jakarta, 1980, alih bahasa S. Supomo
- Seda, Franz, **Dinamika Pembangunan Bangsa**, LP3ES, Jakarta, 1990
- Siedentopf, Henrich, *Strategies For Administrative Reform*, Lexington Books DC Health and Company Lexington, Toronto, 1982
- Soedjatmoko, **Dimensi Manusia dalam Pembangunan**, LP3ES, Jakarta, 1990
- Spradley, P, James, *The Etnographic Interview*, Holt, Rinehart and Winston, New York, 1979
- Sugiharto, I., Bambang dan Rahmat W., Agus, **Wajah Baru Etika dan Agama**, Kanisius, Yogyakarta, 2000
- Suryadi, Kardasah, **Sistem Pendukung Keputusan, Suatu Wacana Struktural Idealisasi dan Implementasi Konsep Pengambilan Keputusan**, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, 1998
- Suseno, Magniz, Franz, **Etika Politik Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern**, Gramedia, Jakarta, 1987



Suseno, Magniz, Franz, **Model Pendekatan Etika**, Kanisius, Yogyakarta, 1998

Syafi'I, Kencana, Innu, **Alqur'an dan Ilmu Politik**, Rineka Cipta, Jakarta, 1996

**Alqur'an dan Ilmu Administrasi**, Rineka Cipta, Jakarta, 2000

Talmor, Ezra, ***Languange and Ethics***, Pergamon Press, New York, 1984

Townley, Barbara, ***Reframing Resource Management Power, Ethics and the Subject at Work***, SAGE Publication Ltd, London, 1994

Turner, Mark, and Hulme, David, ***Governance Administration and Development***, Macmillan Press LTD, London, 1997

Varma, SP, **Teori Politik Modern**, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1999

Wamsley, Gary, L, ***Refounding Democratic Public Administration***, Sage Publications, London, 1996

## DAFTAR PUSTAKA NON BUKU

- Bellah, N, Robert, **Evolusi Agama**, Seri Pastoral, 1994, 230, 48
- Bernadin, J., *Relating Religion and Power in the Public Sphere*, Origin, 1990, 20, 426-428
- Breman, J., **Kerja dan Kehidupan Buruh Tani di Pesisir Jawa**, *Prisma*, 1992, 21, 3-31
- Dahuri, Rokhmin, **Pemasaran Hasil Laut dan Ikan**, Kompas, Senen 26 November 2001
- Hanafi, Hassan, *Global Ethics Human Solidarity on Islam Approach*, Cairo University, Egyp, 2001
- Keban, T., Yeremis, **Issu dan Kebijakan Perkotaan dan Daerah**, MAP UGM, Yogyakarta, 1995
- Sasono, Adi, *Forewords*, Performance CIDES, Jakarta, 2000
- Santoso, Amir, **Institusionalisasi Prosedur dan Penciptaan Checks and Balance dalam Sistem Politik Kita**, Kumpulan Karangan, 1994, 79-87
- Santoso, Purwo, **Epistemik Politik dan Pelembagaan Local Good Governance**, Renai, tahun 1, No. 3, Edisi Juli – September, 2001
- Soedjatmoko, **Martabat Manusia**, *Prisma*, 1991, 20, 2, 48-53
- Soedjatmoko, **Permasalahan Penelitian Kebudayaan**, Mawas Diri, 1981, 10, 2, 37-38
- Soedjatmoko, **Spritualitas dan Etika Pembebasan di Indonesia**, Peninjau, 1989, 14, 1, 96-104
- Suparlan, P, **Wacana Masyarakat dan Kebudayaan Jawa Pesisiran**, Bendera, 1999 XVIII, 351
- Zulham, Armen, **Meneropong Posisi Perempuan dalam Pembangunan Pesisir**, Kompas, Senen 28 Januari 2002
- Suara Merdeka, Kamis 7 Maret 2002, **Nelayan Pekalongan Risaukan Kapal Asing yang Beroperasi di Laut Jawa**
- Suara Merdeka, Rabu, 13 Maret 2002, **Nelayan Minta Pungutan Maksimal 1%**
- Suara Merdeka, Selasa, 19 Maret 2002, **Nelayan Pekalongan Mogok, Soal Pungutan Hasil Tangkapan**
- Kompas, Rabu 30 Januari 2002, **Perkiraan Umum Nilai Ekonomi Potensi Sumber Daya Perikanan Indonesia**
- Kompas, Rabu 21 Agustus 2002, **Hukum Persil di Laut**